LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

LA

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

RACCOLTA COMPLETA

CONTENENTE

LE DECISIONI TUTTE DELLA IV SEZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

LE DECISIONI PIÙ IMPORTANTI DELLA CORTE DEI CONTI

IN MATERIA DI CONTI COMUNALI, PROVINCIALI ED ERARIALI, E DI PENSIONI

LE PIÙ IMPORTANTI SENTENZE DELLA CORTE DI CASSAZIONE DI ROMA

IN MATERIA ELETTORALE E DI COMPETENZA

E

MONOGRAFIE RELATIVE A QUESTIONI AMMINISTRATIVE

DIRETTORE

AVVOCATO **BIAGIO LOMONACO**

Patrocinante presso la Cassazione

VOLUME X — ANNO 1899

Ufficio di Direzione e d'Amministrazione
Roma, Corso Vittorio Emanuele, N. 131

ROMA

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

1899

CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE IV.

(Decisione 20 gennnaio 1899, n. 38*).

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA.

Comune di Terranova (avv. Tassa) — Prefetto di Reggio Calabria

Acque pubbliche — Torrenti — Gore di macerazione scavate senza autorizzazione governativa — Contravvenzione — Ordine al Comune contravventore di restituire le cose in pristino.

È legittimo il provvedimento prefettizio, con cui, constatata l'esistenza di gore di macerazione nell'alveo di un torrente, si dichiara la contravvenzione a carico del Comune che le esercitava senza averne avuta l'autorizzazione dal Prefetto, ordinandosi al Comune stesso di restituire le cose in pristino.

L'uso antico, anteriore alla emanazione della vigente legge sui lavori pubblici, non può legittimare l'occupazione di aree di assoluta ragione pubblica.

A legittimare la contravvenzione per l'arbitraria occupazione dell'alveo di un torrente e l'ordine della restituzione in pristino non è punto necessaria la dimostrazione di un danno a riparare.

Attesochè, alla pubblica udienza fu rinunciato alla già opposta eccezione d'inammissibilità, onde non resta che venire senz'altro all'esame del merito del ricorso;

Attesochè con la visita locale eseguita nel 23 settembre 1896 da un aiutante del Genio civile, e su cui si fondò l'impugnato decreto prefettizio, fu constatato che le gore di macerazione esercitate dal ricorrente Comune di Terranova senza il debito permesso dell'Autorità governativa trovansi nell'alveo del torrente Marro, e che consistono in fosse scavate nella terra senza alcun rivestimento;

Attesochè il Comune oppugna tali risultanze di fatto, dicendo nel suo ricorso che le gore non esistono nè sull'al-

---

* Come pel passato, continueremo a riportare le decisioni con la *data di loro pubblicazione all'udienza.*

veo, nè sulle sponde fisse; ma tali asserzioni che esso crede di avvalorare con un atto di notorietà non solo trovano un ostacolo nella verifica già fatta dal nominato ufficiale del Genio civile alla presenza del sindaco e di un assessore, e nelle relative dichiarazioni consacrate nel verbale sottoscritto per questa parte senza alcuna opposizione o protesta da quei rappresentanti del Comune, ma sono anche meglio smentite dalla più particolareggiata e precisa relazione accompagnata da un tipo e compilata dall'ingegnere capo del Genio civile d'ordine del Ministero in pendenza del ricorso ed in seguito ad ispezione dei luoghi: relazione da cui risulta confermato che le gore rispetto a cui il Prefetto col suo decreto ordinò la restituzione in pristino si trovano appunto nell'alveo del torrente;

Attesochè del resto lo stesso ricorso concede che in caso di piene straordinarie la località ove si trovano le gore può essere invasa dalle acque, il che importerebbe che, anche fuori dei casi di veri straripamenti e inondazioni, quella zona può ricadere sotto il livello della corrente. Ed è ovvio l'osservare al riguardo, che per buona parte dell'anno finanche i maggiori corsi d'acqua lasciano all'asciutto una porzione maggiore o minore del proprio letto senza che esso perda il carattere d'integrante parte dell'alveo fluviale, dovendo i limiti dell'alveo non restringersi al più basso e permanente livello delle acque nei tempi di magra, ma estendersi fino all'altezza delle sponde entro cui possono elevarsi le acque nel loro corso. Nè d'altra parte l'ipotesi d'incertezza o variabilità delle sponde renderebbe migliore la causa del Comune, poichè in tal caso non meno necessario sarebbe stato il provocare l'autorizzazione del Prefetto e la determinazione della linea entro cui le opere potevano compiersi, giusta quanto è disposto dall'art. 166 della legge sui lavori pubblici, mentre in fatto la cennata ipotesi è anche esclusa, avendo il predetto ingegnere capo nella sua visita assodato che nella zona di cui trattasi l'alveo ha sponde fisse e determinate, nella destra da una piantagione d'alberi d'alto fusto a garanzia delle retrostanti campagne, e nella sinistra da un ciglione di terra;

Attesochè indarno si oppone che le fosse di macerazione erano esercitate dal Comune da tempo immemorabile e quindi anteriormente alla emanazione della cennata legge sui lavori pubblici, poichè (anche astraendo dal vedere se

le norme e i divieti di polizia in una materia di tanto interesse pubblico, qual'è la conservazione del sistema idraulico, potessero venir meno di fronte a condizioni di cose preesistenti, e prescindendo anche dal vedere se l'immemorabile avente forza di titolo presunto per l'uso delle derivazioni da un fiume o torrente fosse invocabile anche per legittimare l'occupazione di un'area di assoluta ragione pubblica qual'é quella dell'alveo di siffatti corsi d'acqua) è fuori dubbio che la circostanza a cui si appella il Comune perde ogni valore per la mutabilità e temporaneità delle gore che sono obbietto della controversia. Già infatti col ricordato verbale del 23 settembre 1896 fu constatato che quelle vasche sono semplicemente scavate nel terreno, senza alcun rivestimento; onde è facile rilevare che d'inverno le piene, per la mancanza di stabili opere murarie, ne alterano la conformazione, quando pure non le ostruiscano e le colmino di materie alluvionali, in modo che si rendono necessarie novelle escavazioni all'approssimarsi dell'està per rendere servibili quelle fosse alla macerazione delle piante tessili. Il che importa non solo che manchi in tali vasche la figura di opere permanenti, ma non è nemmeno certo che le periodiche escavazioni avvengano sempre nello stesso punto. Mancando quindi ogni stabilità nelle opere, la pratica precedente alla legge sui lavori pubblici non può avere importanza agli effetti amministrativi. E se pure un tempo la zona entro cui si usano scavare le gore fosse stata fuori dell'alveo, il constatato elevamento per corrosione delle sponde o per sopravvenienza di materiali, avendo determinato il vasto bacino di deposito che ora si riscontra in quella zona, avrebbe portato la inclusione della zona stessa nei limiti dell'alveo; e certamente alle conseguenze di questa naturale variazione del letto del torrente non può il Comune sottrarsi con l'invocare le preesistenti condizioni di cose, occorrendo appena ricordare l'antico principio rispettato dal diritto vigente, che si compendia nella nota sentenza: *Flumina censitorum vice funguntur ut ex privato in publicum addicant at ex publico in privatum* (l. 30 Dig., *de acquir. rer. dom.*). Se per altro il Comune crede di poter vantare al riguardo veri e propri diritti privati, non è questa la sede in cui possa farli valere, restando ad esso affatto impregiudicata la facoltà di sperimentarli nelle vie e nelle forme di legge;

Attesochè tanto meno può giovare al Comune di Terranova l'addurre che l'autorizzazione prefettizia implicitamente vi sia stata per effetto della deliberazione del Consiglio provinciale sanitario del 25 luglio 1863, e di quella della Deputazione provinciale del 4 luglio 1873, che rigettarono i reclami del Comune di Molochio avverso l'esercizio delle gore di macerazione. Le cose già accennate intorno alla instabilità e incertezza delle opere dispensano su questo punto da ogni ulteriore considerazione, mancando l'obbietto preciso del supposto permesso: al che può aggiungersi che in ogni caso i deliberati di quei due consessi, che sotto la presidenza del Prefetto ebbero ad occuparsi del cennato esercizio unicamente sotto il riguardo de' possibili effetti in rapporto alle condizioni igieniche e sanitarie degli abitanti di quella contrada, non potrebbero mai tener luogo della formale autorizzazione che, in base all'art. 165 della legge suddetta, il Comune avrebbe dovuto chiedere al Prefetto per i fini affatto diversi del buon regime delle acque pubbliche;

Attesochè finalmente a far ritenere come avvenuta una contravvenzione alla legge sulle opere pubbliche e a legittimare l'ordine della restituzione delle cose in pristino non è punto necessaria la pretesa dimostrazione di un danno da riparare, bastando all'uopo il fatto della trasgressione delle discipline stabilite dalla ricordata legge per la polizia delle acque pubbliche, come per la conservazione dei mezzi di comunicazione e di ogni altra opera o cosa d'interesse pubblico, che sia regolata e difesa dalle disposizioni della legge medesima;

La Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 gennaio 1899, n. 32).

Presidente GIORGI — *Relatore* BENTIVEGNA.

Di Giacomo (avv. Summonte) — Ministero delle Finanze (avv. Vanni).

Intendenze di finanza — Impiegati — Revoca — Parere del Consiglio d'amministrazione del Ministero — Art. 68 del regolamento 6 febbraio 1896 — Inchiesta ed interrogatorio dell'impiegato.

Per la revoca e destituzione degli impiegati finanziari, come sono quelli delle Intendenze di finanza, l'art. 68 del regolamento 6 febbraio 1896 per il personale degli uffici

finanziari richiede che sia udito il parere del Consiglio di amministrazione del Ministero, e non già quello del Consiglio d'Intendenza.

Non è giustificabile la doglianza dell'impiegato per essere stato revocato dal servizio senza aver potuto discolparsi delle accuse mossegli, quando risulta ch'egli fu sottoposto ad inchiesta e quindi ad interrogatorio, su tutti gli appunti fattigli.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 gennaio 1899, n. 26).

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO.

Donnini (avv. Barzilai) — Ministero delle Poste e Telegrafi e Fornari.

Pubblici impiegati — Ministero delle Poste — Concorsi per numero determinato di posti — Se agli approvati, ma classificati dopo il numero dei posti prestabilito, competa diritto ad occupare posti che possano rendersi vacanti in seguito.

In un concorso per pubblici impieghi, aperto per un numero determinato di posti, i candidati i quali riportarono l'approvazione, ma furono classificati dopo il prestabilito numero dei posti da occupare, non hanno nessun diritto di conseguire, in ordine di graduatoria, gli altri posti che possano in seguito rendersi vacanti (1).

Ritenuto che è necessario anzitutto di esaminare se il ricorrente Donnini abbia veste legale per ricorrere alla IV Sezione, se, cioè, è stato leso, come pretende, ne' suoi interessi con la nomina del Fornari Torquato, scrivano nell'Amministrazione centrale delle poste e telegrafi, fatta con decreto del 27 febbraio 1896;

Ritenuto che da' fatti esposti si rileva che con R. D. 23 agosto 1890 la pianta del personale dell'Amministrazione centrale delle poste e telegrafi fu aumentata di 50 posti di scrivani « da conferirsi agli impiegati straordinari di detta Amministrazione, mediante esami e requisiti di anzianità, buona condotta e lodevole servizio. » E infatti i 50 nuovi posti di scrivano furono conferiti agli impiegati straordinari, che superarono l'esame e vinsero il concorso.

Ritenuto che con altro Regio Decreto del 2 ottobre 1891 furono aggiunti altri 50 posti di scrivano nella detta Amministrazione, e sebbene con questo Regio Decreto non

(1) Cfr l'altra dec. 7 gennaio 1899 n. 3, riportata a pag. 26.

fosse aggiunta la clausola, come in quello del 23 agosto 1890, che i nuovi posti sarebbero stati conferiti agli impiegati straordinari per esame, tuttavia furono seguite le stesse norme, e furono prima chiamati all'esame gli straordinari che contavano più di tre anni di servizio, e con essi anche coloro che avevano preso parte al precedente concorso, ma che non erano riusciti vincitori nel medesimo.

Ritenuto che il Donnini si presentò a quest'ultimo concorso, ma non riuscì tra i vincitori di esso, sebbene avesse ottenuto l'approvazione, ma dopo i primi 50, come l'ottennero tanti altri impiegati straordinari;

Considerato che il concorso apertosi in seguito al detto Regio Decreto del 1891 era per 50 posti, e quei posti furono conferiti ai primi 50 impiegati straordinari che furono approvati agli esami;

Considerato quindi che il ricorrente Donnini non aveva alcun diritto, per l'esame fatto nel detto concorso, di ottenere successivamente la nomina di scrivano, poichè il suo diritto era circoscritto ai 50 posti messi a concorso in seguito al Regio Decreto del 1891, vinti da altri suoi colleghi nel concorso;

Considerato che a nulla vale che il Ministero abbia pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* delle poste anche i nomi degli impiegati straordinari che, dopo i 50 vincitori del concorso, riuscirono anche approvati agli esami, poichè tale pubblicazione non aveva che uno scopo di soddisfazione morale per essi, ma non poteva dare loro il diritto di conseguire senz'altro, in ordine di graduatoria, i vari posti di scrivano che si fossero in seguito potuti rendere vacanti;

Considerato pertanto che non fu leso alcun diritto acquisito dal Donnini con la nomina fattasi il 27 febbraio 1896 dal Ministero del tempo del Fornari Torquato a scrivano nella detta Amministrazione delle poste, sebbene non avesse preso parte nè al concorso del 1890, nè a quello del 1891; e che, quale che sia il giudizio che si possa fare della preferenza data al Fornari in confronto dei suoi colleghi stati approvati nei precedenti esami, non è in questa sede che se ne può discutere, tanto più che la Corte dei Conti trovò regolare e registrò il relativo decreto di nomina.

Per questi motivi, la IV Sezione dichiara inammessibile, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 27 gennaio 1899, n. 56).

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA.

Horwarlt (avv. Pascale) — Ministero dell'Interno (avv. erar. Paolucci)

Personale di custodia degli stabilimenti carcerari — Procedimento disciplinare — Norme imposte dal regolamento 6 luglio 1890 — Inosservanza — Annullamento del provvedimento ministeriale e della deliberazione del Consiglio di disciplina — Possibilità di nuovo procedimento disciplinare.

Gli art. 196, 198 e 199 del regolamento 6 luglio 1890, sul personale degli agenti di custodia degli stabilimenti carcerari, contengono le norme che nei procedimenti disciplinari a carico degli agenti stessi devono seguirsi sia nel periodo inquisitorio, sia innanzi al Consiglio di disciplina provinciale (1).

La inosservanza delle suddette norme rende illegittimo il giudizio disciplinare, e in tal caso la risoluzione ministeriale dev'essere annullata unitamente alla deliberazione illegale del Consiglio di disciplina (2).

L'annullamento del decreto di destituzione fondato sull'irregolare giudizio disciplinare non pregiudica qualsiasi ulteriore procedimento che potesse essere istituito e condotto nelle forme di legge a carico dell'agente per fatti di cui sia responsabile.

Attesochè il regolamento sul personale degli agenti di custodia del 6 luglio 1890 nel dare le norme per i procedimenti disciplinari, con gli articoli 196, 198 e 199 prescrive che ove un agente sia imputato di alcuna delle infrazioni punibili con le sanzioni stabilite nelle lettere da G ad M dell'articolo 193 (tra cui è appunto l'estrema pena della destituzione), l'autorità dirigente compila gli atti dell'istruttoria e ne fa particolareggiato rapporto al Ministero per le sue decisioni, e che, adunato il Consiglio, il relatore deve presentargli, fra l'altro, i rapporti e verbali che constatano la mancanza imputata all'agente, l'*interrogatorio* dell'agente incolpato *con le contestazioni fattegli e le sue discolpe, non che le verificazioni fatte in esito alle discolpe prodotte dall'incolpato e le dichiarazioni testimoniali* assunte; ed infine che il presidente, dopo aver fatto

(1-2) Cfr. al riguardo la decisione 15 aprile 1898, n. 160, *Vassallo — Ministero dell'Interno*, riportata nella P. I, pag. 656 dell'annata 1898.

dare lettura di tutti gli atti, dispone che sia introdotto l'incolpato *e lo invita a presentare le sue difese* e fa quindi *introdurre separatamente le persone chiamate ad attestare*, e uditene le deposizioni, per mezzo dello stesso presidente, tanto i membri del Consiglio che l'incolpato possono avere da esse tutte le ulteriori informazioni;

Attesochè nel caso concreto la Sezione, esaminati gli atti del procedimento prodotti dalla difesa del Ministero, non può non riconoscere che il ricorrente a ragione si duole della inosservanza delle ricordate prescrizioni;

Attesochè infatti, quanto all'istruttoria che deve precedere il processo orale e il giudizio, è da notare che oltre alla lunga relazione del dì 8 novembre 1897, compilata dall'ispettore Berardi in seguito all'inchiesta da lui eseguita pel funzionamento del penitenziario di Civitavecchia e sull'intiero personale addetto a quello stabilimento, ed oltre alle deposizioni del ragioniere, del sottocapo, di un ufficiale d'ordine e di una guardia, in parte delle quali si confortano le imputazioni fatte al comandante Horwatt, la istruttoria non contiene che tre dichiarazioni che l'ispettore provocò da costui, ma che non appariscono bastevoli per la esatta osservanza di quelle forme e garanzie che dalle riportate disposizioni sono imposte nello stadio inquisitorio de' procedimenti disciplinari. Messe in vero da parte le dichiarazioni rese dall'Horwatt addì 12 ottobre e 15 dicembre 1897 (quest'ultima in data posteriore a quella della relazione d'inchiesta) e riguardanti entrambe l'incolpazione di un arbitrario aumento di decimi nella mercede dei lavoranti e su cui il Ministero non insistette, non avendola sottoposta al giudizio del Consiglio di disciplina fra i varii capi d'imputazione, non resta che la breve dichiarazione del 14 ottobre 1897 con cui l'Horwatt diceva che si facevano passare i condannati alle celle comuni o per le ragioni di cattiva condotta quivi specificate o per precauzione e con l'approvazione del direttore. Ma tale dichiarazione (da cui non risulta la domanda dell'inquirente, ed in cui, dopo la firma dell'Horwatt, èscritta una nota dello stesso ispettore accennante a diversa e anteriore dichiarazione verbale nella quale l'Horwatt avrebbe detto che i passaggi nella sezione di rigore li ordinava di propria autorità), più che avere il carattere di risposta a un vero e proprio interrogatorio sulla base di una formale contestazione fatta all'incolpato,

ha le apparenze di una deposizione ordinaria raccolta nella esecuzione dell'inchiesta. A parte del resto una tale osservazione, è fuori dubbio che se si vuol considerare questa dichiarazione come risposta provocata da imputazione fatta all'Horwatt in un formale interrogatorio, essa portava una giustificazione o discolpa in quanto riversava sul direttore la responsabilità dell'autorizzazione a quelle misure di più severa repressione e della cui importanza, agli effetti di escludere o di attenuare la responsabilità dell'Horwatt, non poteva essere giudice che il futuro Consiglio di disciplina. Le deposizioni testimoniali sono invece tutte raccolte in precedenza di tali dichiarazioni, cioè nei giorni 7, 8, 9, 10, 12 e 13, e mentre qualcuna, come la prima delle due deposizioni del ragioniere, tende non ad accusare l'Horwatt di arbitraria assegnazione dei condannati alle celle di rigore, ma piuttosto a scusare lo stesso impiegato deponente, per non avere insistito a che il direttore facesse precedere tali assegnazioni da Consigli di disciplina, di cui il ragioniere medesimo avrebbe dovuto far parte, non è dubbio che alcune delle deposizioni attribuiscano all'Horwatt la responsabilità di tali abusi; ma non è men vero che dopo le dichiarazioni dell'Horwatt nessun'altra deposizione fu raccolta o altra verificazione risulta essersi compiuta per assodare la sussistenza o meno dell'autorizzazione da parte del direttore, che l'Horwatt invocava a suo discarico.

Attesochè anche astraendo dalla sommarietà del procedimento istruttorio rispetto al cennato addebito, basta guardare alle altre precise imputazioni articolate nel rapporto del Ministero e nel verbale del Consiglio di disciplina a carico dell'Horwatt per dover riconoscere che la parte più importante di esse non venne contestata a costui prima di procedersi al giudizio. Fu invero l'Horwatt deferito al Consiglio di disciplina come responsabile non solo di aver istituito nella detta casa di pena una speciale sezione di rigore e di avervi assegnato a suo arbitrio i condannati che riteneva più turbolenti, ma più particolarmente di non aver permesso a costoro di scrivere che una volta ogni tre mesi, anzichè ogni 45 giorni, di averli esclusi dalle facilitazioni concesse nelle ricorrenze solenni, di non averli ammessi al lavoro, di avere inasprito arbitrariamente la punizione applicando il puntale, il pancaccio, l'ammarramento, e sostituendo i ferri alle mani in luogo della prescritta camicia di forza e di aver lasciato

i condannati in tale dolorosa costrizione finanche per ore 62 continue con un trattamento che avrebbe avuto tutto il carattere di una sevizia. Ma di tutte queste particolari e gravi imputazioni non risulta essersi data notizia all' Horwatt che all'udienza del Consiglio di disciplina, senza che precedentemente alla convocazione di esso ed alla intimazione fatta all'Horwatt di comparire innanzi al Consiglio fossero stati a lui comunicati questi addebiti, o altrimenti provocate le sue dichiarazioni, giustificazioni e discolpe, non essendosi versato su tali circostanze che solo in alcune delle accennate deposizioni testimoniali del carico: il che costituisce una non dubbia violazione del disposto del citato art. 198 del regolamento;

Attesochè questa inosservanza delle prescrizioni regolamentarie diventa tanto più apprezzabile inquantochè all'udienza del Consiglio, a cui l'Horwatt fu chiamato appena un giorno prima dell'udienza, l'incolpato propose a riguardo delle cennate imputazioni un certo discarico, giusta quanto risulta dal relativo verbale, avendo dichiarato che se per i puniti a termini dell'art. 332, lett. B, del regolamento carcerario egli sostituiva alla cella ordinaria l'ammarramento al puntale, ciò avveniva perchè nella casa di pena di Civitavecchia mancavano adatte celle d'isolamento; che del pari applicava i ferri perchè mancavano le camicie di forza; che i prolungati mezzi di rigore costituivano una antica consuetudine invalsa nello stabilimento con intesa del direttore; ma come nello stadio inquisitorio, così all'udienza mancò una particolare istruzione su tali circostanze bene o male invocate a propria giustificazione dall'Horwatt. Anzi, contrariamente a quanto prescrive l'altro già ricordato articolo 179, all'udienza mancò affatto ogni concorso di deposizioni testimoniali. Al qual difetto mal si dice che potesse supplire la confessione dell'incolpato, o la mancanza di sue proteste che avessero invocato quelle orali testimonianze, mentre l'applicare o meno una disposizione d'ordine pubblico, quale è quella che vuole fondata la convinzione dei giudici di un Consiglio di disciplina sulla oralità delle deposizioni testimoniali, non può dipendere dalla espressa richiesta o dalla presunta rinuncia dell'incolpato. D'altra parte se l'incolpato avesse ammesso la materialità di tutti i fatti a lui attribuiti, sarebbero sempre rimaste quelle varie circostanze che egli invocava a suo discarico,

e che, pur non valendo ad escludere ogni responsabilità, avrebbero dovuto formare obbietto d'indagini per quella qualsiasi influenza che, provate, potessero esercitare sull'animo dei giudicanti per l'apprezzamento della gravità delle infrazioni. Il che è tanto vero che, giusta quanto risulta dallo stesso verbale del Consiglio di disciplina, sopra una di tali circostanze ebbe a fermarsi uno dei componenti, cioè il rappresentante della procura del Re, avendo costui considerato che a suo parere, pure riconosciuta la gravità del fatto, a questo non era rimasta éstranea l'opera del direttore dello stabilimento, che aveva potuto influire a far persistere il comandante ne' mezzi abusivi; onde quel magistrato, dissentendo dagli altri due votanti, ritenne che in luogo della destituzione, fosse il caso di infliggere all'Horwatt semplicemente la dispensa dal servizio;

Attesochè le premesse considerazioni impongono di ritenere illegittimo il giudizio disciplinare avvenuto a carico dell'Horwatt per preterizione delle forme prescritte, che tanto più occorreva osservare rigorosamente in quanto si presentavano eccezionalmente gravi gli abusi di arbitrario rigore e di sevizie che erano imputati all'Horwatt e di fronte a cui non senza ragione osservava l'ispettore inquirente che vi si poteva trovare materia per deferire i colpevoli al potere giudiziario;

Attesochè occorre appena notare che l'annullamento del decreto di destituzione fondato sull'irregolare giudizio disciplinare non pregiudica qualsiasi ulteriore procedimento che potesse essere istituito e condotto nelle forme di legge a carico dell'Horwatt per i fatti di cui sia responsabile;

La Sezione annulla, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 20 gennaio 1899, n. 44).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER.

Congregazione di Carità di Cavallermaggiore (avv. Cattaneo) — Intendenza di Finanza di Cuneo e Comune di Cavallermaggiore

Indigenti — Rimborso di spese — Mancanza d'interesse attuale per ricorrere — Eccezione pregiudiziale da elevarsi d'ufficio — Clausola di salvezza di diritti.

La eccezione pregiudiziale di mancanza d'interesse attuale per ricorrere può essere elevata d'ufficio.

La portata ed efficacia delle sentenze devono desumersi insieme dalla motivazione e dal dispositivo.

Pertanto, in tema di rimborso all'erario di spese per ricovero di indigenti, se le considerazioni della motivazione circa la competenza passiva della controversa spesa, a riguardo di un determinato ente, non hanno riscontro in una condanna sancita nel dispositivo, esse non costituiscono che una clausola di salvezza di diritti dello Stato verso l'ente suddetto.

L'ente però non può gravarsi contro l'accennata clausola, che riguarda un fatto eventuale; poichè solo quando l'Intendenza di finanza venga ad emettere una ordinanza a carico di esso, si apre la via del ricorso al magistrato amministrativo, nei modi di legge.

Attesochè all'esame dei motivi del ricorso della Congregazione di Carità di Cavallermaggiore osta un'eccezione pregiudiziale che dev'essere elevata d'ufficio, cioè la eccezione di mancanza d'interesse attuale per ricorrere.

Sia pure che nella parte razionale della decisione impugnata la G. P. A. di Cuneo ritenne che la spesa reclamata dall'erario dello Stato dovesse far carico alla Congregazione di Carità piuttosto che al comune di Cavallermaggiore, ma, dovendosi la portata ed efficacia delle sentenze desumere non dalla sola motivazione nè dal solo dispositivo ma dall'uno in rapporto all'altro come da un tutto inscindibile, così appare nella specie che le considerazioni della motivazione circa la competenza passiva della controversa spesa a carico della Congregazione di Carità, non trovano riscontro nel dispositivo in una condanna della Congregazione stessa, ma semplicemente in una clausola di salvezza dei diritti da potersi sperimentare dallo Stato verso la Congregazione di Carità;

Attesochè, ciò stante, l'odierno ricorso della Congregazione di Carità si presenta manifestamente prematuro, perocchè l'accennata clausola di salvezza non costituisce per la Congregazione un gravame attuale che richieda da parte sua lo sperimento di un'azione contenziosa per la difesa dei propri interessi;

Quella clausola significa soltanto che lo Stato potrà far valere i suoi diritti verso la Congregazione, ma per far ciò sarà necessario che l'Intendente di Finanza emetta prima

una nuova ordinanza a carico del pio luogo. Solo con un siffatto concreto provvedimento potrà essere aperta la via del ricorso al magistrato amministrativo, nei modi di legge, mentre non è ammissibile ricorso contro un provvedimento puramente eventuale e che ancora non esiste.

Per questi motivi, la Sezione dichiara irricevibile il ricorso della Congregazione di Carità di Cavallermaggiore, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 gennaio 1899, n. 22).

Presidente GIORGI — *Relatore* BENTIVEGNA.

Comune di Amatrice (avv. De Nava) — Mascini (avv Scialoja).

Medici condotti — Stabilità — Licenziamento — Decisione della G. P. A. — Reintegra — Servizio continuato — Nuovo licenziamento — Illegittimità del motivo su cui fu deliberato.

Ritenuto illegale un primo licenziamento del medico condotto perchè questo aveva già acquistato il diritto alla stabilità; e reintegrato quindi il detto medico nel suo posto per decisione della G. P. A. passata in giudicato, il servizio prestato dallo stesso prima e dopo la reintegra deve considerarsi continuato, cioè senza interruzione; e in conseguenza, non potendo più farsi quistione sulla stabilità, un posteriore licenziamento non può aver luogo se non per giustificati motivi, ai termini dell'articolo 16 della legge sanitaria del 1888.

Non è censurabile l'apprezzamento del Prefetto, il quale, ritenendo applicabile il suddetto art. 16, giudicò non essere motivo legittimo di licenziamento quello desunto dalla precedente contestazione tra il medico e il Comune.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1899, n. 65).

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE.

Perrotta (avv. Nardelli) — Prefetto di Catanzaro (avv. erar. Paolucci) e Sindaco di Catanzaro (avv. De Nava).

Esattori — Conferma — Deliberazione consiliare che accoglie la conferma — Ricorso straordinario al Re — Rinunzia dell'esattore — R. Decreto emanato nei sensi dell'art. 12, n. 4, leg. 2 giugno 1889 — Rrovvedimenti del Prefetto in esecuzione del predetto R. Decreto — Legittimità — Inammissibilità del ricorso alla IV Sezione (1).

(1) V. anche l'altra decisione, tra le stesse parti, di pari data, a pag. 33.

Un R. Decreto, emesso ai sensi dell'art. 12, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato su ricorsi contro la legittimità di provvedimenti amministrativi non impugnabili in via gerarchica, non può essere per verun verso impugnato innanzi la IV Sezione, nè di esso può esser messa in dubbio la piena efficacia.

Pertanto, ove il R. Decreto abbia ritenuto che, una volta accolta dal Consiglio comunale la domanda di conferma dell'esattore negli stessi termini nei quali questi l'aveva formulata, si sia stabilito fra il Comune e l'esattore un vinculum juris *che non era in loro potere di sciogliere, ma solamente poteva essere sciolto dal Prefetto, quando, sentita la G. P. A., non avesse creduto di approvare la conferma, ed ove lo stesso R. D. abbia imposto al Prefetto di provvedere nei modi di legge sulla deliberazione del Consiglio comunale che aveva accolta la domanda di conferma dell'esattore, il relativo decreto prefettizio che abbia approvato la deliberazione suddetta non può essere censurato per arbitrio ed eccesso di potere.*

Attesochè il decreto Reale del 27 febbraio 1898, col quale vennero accolti i ricorsi prodotti in sede straordinaria per motivi di illegittimità da Francesco Placido e dal sindaco di Catanzaro, contro la deliberazione 21 agosto 1897 del Consiglio comunale di Catanzaro che aveva ratificate le precedenti della Giunta relative all'accettazione della rinuncia del Perrotta e al collocamento della esattoria per asta pubblica, e contro il decreto 29 novembre 1897 del Prefetto della Provincia che aveva conferito d'ufficio l'esattoria allo stesso Perrotta coll'aggio del 5. 50 per cento, si impernia essenzialmente su questi due motivi: 1° che in conseguenza di avere il Comune accettato regolarmente l'offerta di conferma fatta dal Perrotta, erasi già formato e reso perfetto fra essi, a senso dell'articolo 1098 del codice civile, il *vinculum juris* che obbligava il Perrotta a gestire l'esattoria coll'aggio del 2. 40 per cento, e conferiva al Comune il diritto e il dovere di tenere ferma la nomina, sulla quale doveva per legge pronunciarsi il Prefetto; 2° che illegalmente aveva operato il Prefetto approvando la deliberazione del Consiglio comunale del 21 agosto che aveva accettato la rinunzia del Perrotta e disposto il conferimento dell'esattoria mediante asta pubblica, e pro-

cedendo alla nomina d'ufficio, senza prima aver provveduto sulla antecedente deliberazione del Consiglio comunale che aveva confermato il Perrotta.

Attesochè tale decreto, emesso in sede straordinaria, colla forma dell'art. 12, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato, dal Re sopra ricorsi a lui diretti contro la legittimità di provvedimenti amministrativi non impugnabili in via gerarchica, non possa essere per verun verso impugnato in questa sede, nè di esso possa essere messa in dubbio la piena efficacia;

Attesochè, a prescindere che il Perrotta non potrebbe essere ammesso per mancanza di interesse ad impugnare la validità della deliberazione 30 giugno 1897 del Consiglio comunale di Catanzaro che accoglieva, nei precisi termini in cui egli l'aveva formulata, la sua domanda di conferma nella carica di esattore per il quinquennio che stava per incominciare, ed a prescindere che intempestive e non proponibili in questa sede sono le cause intrinseche di nullità che egli dedusse contro la deliberazione medesima, e nell'attuale ricorso, e in quello risoluto con decisione di pari data della presente, contro il R. D. 27 febbraio 1898, al quale il Perrotta dichiara esplicitamente di riferirsi, tutti i motivi che egli adduce per dimostrare che quella deliberazione, anche a volerla ritenere regolare, non poteva avere alcuna efficacia, sia per non esser stata da lui firmata a mente dell'art. 7 del regolamento, sia per l'avvenuta revoca della sua domanda, sia per la mancanza di approvazione nelle forme di legge da parte del Prefetto, cadono dinanzi a ciò che nel Decreto Reale succitato fu detto e ritenuto intorno alla validità della deliberazione stessa nei rapporti fra il Comune e il Perrotta, e intorno alla efficacia sua di stabilire un *vinculum juris* fra di essi che non era di potestà loro di sciogliere a capriccio, ma che solo poteva venire sciolto quando il Prefetto, sentita la G. P. A., non avesse creduto di approvarla. Giacchè non sarebbe possibile di discutere tali motivi senza porre contemporaneamente in discussione quelli che del Decreto Reale sono precipuo fondamento, e che, per la natura del provvedimento, che da essi trae la sua ragione di essere, non possono essere in questa sede sindacati, come si è detto in questa e nell'altra decisione dianzi ricordata.

Attesochè, così essendo, non possa essere censurato

di arbitrio e di eccesso di potere il Prefetto, il quale, di fronte ad un provvedimento sovrano, che doveva eseguire e far eseguire, e che lo metteva in mora di provvedere su quella deliberazione consigliare del 30 giugno, che ancora attendeva di essere da lui approvata o disapprovata, abbia creduto di approvarla come il Decreto gliene dava chiara facoltà, attingendo per approvarla al Decreto stesso il motivo che di esso è il principale fondamento.

Attesochè, dovendosi per le premesse considerazioni rigettare il ricorso del Perrotta in quanto è diretto contro i provvedimenti 25 e 26 marzo 1898, coi quali il Prefetto di Catanzaro, sentita la G. P. A., approvò la deliberazione del 30 giugno 1897 del Consiglio comunale di Catanzaro, e ingiunse il termine al Perrotta per assumere l'esattoria alle condizioni di quella deliberazione e per prestare la cauzione, e dovendosi il ricorso stesso dichiarare inammissibile in quanto a traverso il Decreto del Prefetto miri a colpire il R. Decreto del 27 febbraio 1897, riescirebbe inopportuna una specifica discussione di tutti e singoli i punti trattati nei due ricorsi del Perrotta e nelle memorie avversarie.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 gennaio 1899, n. 34).

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA.

Campana (avv. Cuccia) — Ministero delle Finanze.

Impiegati doganali — Punizioni — Competenza della IV Sezione — Disapprovazione degli atti dell'autorità superiore — Misure disciplinari — Tramutamento.

E competente la IV Sezione del Consiglio di Stato a conoscere delle cause che determinarono la punizione di un impiegato doganale, nei termini dell'art. 275 del regolamento sul personale di finanza, 29 agosto 1897, potendo la Sezione stessa verificare anche con mezzi istruttorii se le ipotesi delle infrazioni disciplinari previste dalla legge trovano effettivo riscontro nei fatti di cui il funzionario venne incolpato.

La disapprovazione in forma pubblica, cioè per mezzo della stampa, degli atti dell'amministrazione superiore, costituisce una mancanza punibile disciplinarmente con la sospensione (art. 275 regolamento 29 agosto 1897).

Il tramutamento di residenza, se anche disposto in seguito a provvedimenti disciplinari, rientra nel prudente e insindacabile criterio del Ministro.

Attesochè la Sezione non può accogliere la tesi preliminare della difesa del Ministero, di essere cioè incensurabili in questa sede le affermazioni degli estremi di fatto, che a giudizio del Ministero stesso resero applicabili al ricorrente, impiegato nelle Dogane, le sanzioni disciplinari stabilite dall'art. 275 del regolamento sul personale della finanza del 29 agosto 1897, rientrando invece essenzialmente nelle attribuzioni di questo Collegio il verificare anche, ove occorra, con i mezzi istruttori autorizzati dall'art. 37 della legge organica sul Consiglio di Stato, se le ipotesi delle infrazioni disciplinari previste da disposizioni di legge o regolamento trovino in tutti i loro elementi un effettivo riscontro ne' fatti di cui i funzionari vengano incolpati o se invece l'autorità superiore nel punirli sia incorsa in infondate supposizioni costituenti eccesso di potere;

Attesochè venendo quindi nel caso concreto a tale disamina, se si leggono le stampe dal ricorrente sottoscritte e propalate, come uno dei componenti del Comitato costituitosi in Genova a difesa degl'interessi dei funzionari doganali ritenutisi lesi nelle rispettive posizioni di carriera dalle modificazioni apportate all'ordinamento del personale, e se si mettono a raffronto tali scritti con le dichiarazioni rese dal ricorrente medesimo a sua discolpa, è forza riconoscere che nulla di eccessivo e d'infondato si riscontra nelle affermazioni di fatto, che al Ministro servirono di base per la emissione degl'impugnati provvedimenti;

Attesochè non può invero contestarsi che specialmente lo scritto compilato in forma di lettera all'avvocato prescelto per la difesa delle loro ragioni, anzichè limitarsi a segnalare con espressioni corrette le ingiustizie di cui quei funzionari si ritenevano vittime, era concepito con violenza straordinaria di linguaggio e conteneva insinuazioni ed ingiurie all'indirizzo delle autorità superiori, anzi l'aperta accusa di essere le riforme ispirate solo da scopi di parzialità e di favori, e finanche velate minacce, qualificandovisi di *assassinio* e di *furto* l'operato del Ministero, affermandosi di avere gl'interessati intuito che il più *sfacciato nepotismo sarebbe assorto a norma di governo*, ammonendosi che

anche i più deboli impiegati avrebbero potuto trovare *gli ardimenti e le audacie del leone*, dichiarandosi che il *superiore favore avrebbe potuto spandere* i protestanti, non *sperderli* e che essi avrebbero seguitato la *propaganda delle loro idee e avrebbero raccolto frutti acerbi al palato* e tali da far *allegare i denti a chi si culla essere padrone di schiavi*. E senza dare altri saggi di siffatto stile, basta rilevare che nell'altra stampa concepita in forma di circolare ai colleghi, e portante la data del 28 gennaio 1898, si denunciavano le nuove variazioni d'organico, affermando che con *palese menzogna si era sorpresa la buona fede* degl'impiegati e si era fatto *sfacciato assegnamento sulla loro longanimità per danneggiare a vantaggio di pochi prediletti tutto il personale*, che da molti anni aveva dato irreprensibile prova della sua operosità ed onestà; e non solo si raccomandava solidarietà, ma vi si pregava di dare a tale stampa *tutta la possibile pubblicità*. E se lo stesso ricorrente ammise nelle sue discolpe che di tali scritti si erano stampate ben mille copie, anche quando voglia ritenersi, come egli afferma, che solo duecento siano state distribuite e che la distribuzione non sia uscita dalla classe degl'impiegati, non può negarsi che vi fu quella vera e propria disapprovazione in forma pubblica degli atti dell'Amministrazione superiore, che per la su citata disposizione regolamentare costituisce una mancanza punibile disciplinarmente con la sospensione, non potendo il concetto metaforico di essere gl'impiegati una sola famiglia estendersi fino al punto da escludere ogni carattere di pubblicità in un'agitazione svoltasi con sì rapidi e copiosi mezzi di diffusione in un ceto larghissimo di funzionarii, tra cui la ingiuriosa censura degli atti delle autorità superiori e i violenti eccitamenti assumevano speciale gravità ne' riguardi della disciplina e anche dell'ordine pubblico;

Attesochè, ritenuta la legittimità della inflitta sospensione, non può nemmeno reputarsi illegittimo l'impugnato trasferimento di residenza, in quanto che se nella nota di partecipazione il Direttore della Dogana di Genova credette di qualificare tale provvedimento come una misura disciplinare, ciò non importa che il Ministro abbia inteso di dare al provvedimento stesso appunto un siffatto carattere di penalità; nè effettivamente una tale misura può consi-

derarsi come una novella punizione aggiunta a quella già inflitta della sospensione, essendo invece notorio che i tramutamenti di residenza possono trarre la loro causa e giustificazione da ragioni di servizio e come tali rientrano nel prudente e insindacabile criterio del Ministro, anche quando le ragioni di servizio possono avere un'attinenza con la condotta del funzionario che dette luogo a punizione disciplinare, nel senso che egli abbia potuto rendersi incompatibile nella sede ove avvennero i fatti ad esso addebitati.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(**Decisione** 27 **gennaio** 1899, **n.** 52).

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI.

Tanzarella ed altri (avv. Pansini e Ottaviani) — G. P. A. di Lecce e Consiglieri comunali di Ostuni (avv. Lacava e Chimienti).

Elezioni comunali — Schede contestate — Aggiunta di un nome in più — Altri segni — Quando non possono riguardarsi fatti a scopo di riconoscimento — G. P. A. — Sue attribuzioni nell'esame dei ricorsi elettorali.

L'aggiunta di un nome in più del numero degli eliggendi, nelle schede elettorali, non può considerarsi come segno di riconoscimento degli elettori, quando si riscontra in un numero rilevante di schede, nelle quali si ravvisano inoltre cancellazioni di nomi stampati con sostituzione di nomi manoscritti, non visibili nè quelle nè questi all'esterno, che possono quindi ritenersi come prova della libertà e indipendenza degli elettori.

Del pari non può considerarsi come segno di ricoscimento la stampa in caratteri grandi della parola candidati, *specialmente quando risulti che non erano esternamente leggibili i nomi dei candidati.*

La G. P. A., quando ha elementi sufficienti per giudicare della regolarità o meno delle schede, non è tenuta a valersi di altri mezzi probatori richiesti dai ricorrenti.

SEZIONE IV

(**Decisione** 7 **gennaio** 1899, **n.** 16).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER.

Comune di S. Giorgio la Molara — Ministero dei LL. PP. (avv. erar Panzarasa), Collarile e Scotto (avv. Parenzo).

Stanziamento di ufficio — Crediti esigibili — Loro nozione — Ricorso temerario — Se la IV Sezione possa condannare il soccombente al risarcimento dei danni.

Nello esercizio della facoltà attribuitale dall'art. 190 della legge com. e prov. (T. U. del 1898) di fare allocazioni di ufficio nel bilancio dei Comuni, la G. P. A. adempie al proprio còmpito allorquando provvede a tale stanziamento in base ad un titolo di credito amministrativamente indiscutibile, qual'è ad esempio una sentenza arbitrale regolarmente depositata e resa esecutoria, quantunque il Comune presenti delle deduzioni contro l'intrinseca legittimità di quella sentenza, delle quali deduzioni l'autorità amministrativa non può essere giudice.

La disposizione dell'art. 370 Proc. civ., per la quale, trattandosi di lite temeraria, la parte soccombente può essere condannata al risarcimento dei danni, non trova applicazione nel procedimento innanzi alla IV Sezione.

Attesochè, a prescindere anche dall'esame dell'eccezione pregiudiziale d'inammissibilità elevata dalla difesa del Collarile, non può il ricorso del comune di S. Giorgio La Molara trovare accoglimento in merito.

Dai motivi del ricorso appare che il Comune impugni i provvedimenti della G. P. A. di Benevento e del Governo del Re, in quanto con tali provvedimenti sarebbesi data esecuzione a un lodo illegale. Ma è chiaro che in questa sede non si può discutere della legalità della sentenza arbitrale, come non potevano discuterne la G. P. A. e il Governo del Re. Il tema della controversia amministrativa non può essere che uno solo, cioè di vedere se, facendo nel bilancio del Comune ricorrente l'allocazione d'ufficio per la somma da pagarsi all'impresa Collarile, la G. P. A. abbia violato la legge o commesso un eccesso di potere, ovvero se abbia fatto legittimo uso della facoltà consentitale dall'art. 196 della legge comunale e provinciale.

Attesochè pel citato art. 196 spetta alla G. P. A. fare gli stanziamenti d'ufficio per le spese obbligatorie, tra le quali l'art. 175 al n. 7 annovera quelle pel pagamento dei debiti esigibili. Ed è giurisprudenza del Consiglio di Stato, tanto contenziosa quanto consultiva, che, nell'esercizio della facolta in parola, appartiene all'autorità tutoria di giudicare con piena libertà ed autonomia di criteri intorno alla liquidità ed esigibilità dei debiti, come appartiene poscia al Governo del Re, in sede di ricorso, di controllare e sindacare le decisioni dell'autorità tutoria: tutto ciò senza pre-

giudizio, s'intende, delle eventuali definitive statuizioni del magistrato ordinario;

Attesochè, se non si possono stabilire regole generali ed assolute sui criteri a cui deve l'autorità tutoria attenersi nella valutazione della liquidità ed esigibilità dei debiti, è da riconoscere tuttavia che essa adempie convenientemente al proprio còmpito, allorquando procede allo stanziamento d'ufficio in base ad un titolo di credito amministrativamente indiscutibile, quale era nella specie la sentenza arbitrale regolarmente depositata e resa esecutiva. E come non spettava alla G. P. A. prima e successivamente al Governo del Re esaminare le deduzioni del Comune contro l'intrinseca legittimità di quella sentenza, così non deve a tali deduzioni, riprodotte nell'attuale giudizio, arrestarsi nemmeno questa Sezione, la quale non ha che da constatare la correttezza dei provvedimenti impugnati sotto l'aspetto amministrativo che solo qui cade in questione;

Attesochè bastano le premesse considerazioni a giustificare la reiezione del ricorso, ma non può trovare accoglimento il capo delle conclusioni della difesa del Collarile, con cui si chiede gli sia riservata l'azione di danni per la temerarietà della lite. Lasciando infatti di risolvere la quistione quale latitudine possa darsi alla massima che, dove non provvede il regolamento di procedura dinanzi alla IV Sezione, debba farsi ricorso ai princìpî della procedura civile, è da notare ad ogni modo che pel giudizio sulle spese provvede espressamente l'art. 50 del detto regolamento, il quale si limita a stabilire che « le parti soccombenti sono condannate nelle spese, che verranno liquidate nella stessa decisione o da un consigliere delegato dalla Sezione », senza aggiungere la disposizione dell'art. 370 del Cod. proc. civ., secondo la quale, trattandosi di lite temeraria, la parte soccombente può inoltre essere condannata al risarcimento dei danni. E del resto, quand'anche non si volesse argomentare dall'omissione di quell'aggiunta nell'art. 50 del citato regolamento di procedura, soccorrerebbe il carattere speciale della competenza di questo Collegio a far ritenere che, come esso non potrebbe di autorità propria pronunciare una condanna a risarcimento di danni, così non possa emettere una astratta declaratoria di temerarietà di lite, la quale potrebbe restar priva di giuridica sanzione.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 gennaio 1899, n. 23).

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA.

Barca (avv. Cuccia) — Ministero delle finanze.

Personale delle dogane — Ricorso alla IV Sezione — Organici — Regolamenti nuovi — Facoltà del Governo — Insussistenza di supposti diritti quesiti.

Nei rapporti tra gl'impiegati dello Stato e il Governo, la lesione dell'individuale interesse di un impiegato, che può essere materia di ricorso alla IV Sezione, non può dirsi consumata per effetto della semplice pubblicazione di un regolamento da cui sia derivabile un qualsiasi pregiudizio all'impiegato stesso; ma per adire la IV Sezione occorre un particolare provvedimento dell'autorità amministrativa che applichi la disposizione regolamentare al caso concreto, potendo l'illegittimità dipendere non solo dagli stessi precetti regolamentari, ma anche dalla loro fallace interpretazione.

È indubitabile che il Governo abbia la facoltà di modificare gli organici del personale delle Amministrazioni al fine di migliorare i pubblici servizi. Ritenuta quindi la legittimità delle variazioni apportate coi due regolamenti 3 dicembre 1891 e 22 luglio 1894 al precedente regolamento 17 novembre 1887 circa il personale delle dogane, non sono attendibili i gravami per lesione di supposti diritti quesiti in virtù del primitivo regolamento.

Attesochè non si dubita che il ricorso, impugnando la risoluzione che dichiarò di non spettare al Barca la chiesta promozione per anzianità al grado di commissario alle visite nelle Dogane o di ricevitore, miri a far ritenere di essere dovuto al ricorrente un tale ascenso come un diritto che si dice acquisito in base al vecchio regolamento del 17 novembre 1887, e conservato sotto l'impero del successivo regolamento del 3 dicembre 1891 e di quello attualmente vigente del 22 luglio 1894, non ostante che questi ultimi regolamenti avessero ordinato con criterii e condizioni diverse l'assegnazione del personale delle dogane alla prima e alla seconda categoria e le promozioni dal posto di ufficiale alle visite, cui appartiene il Barca, a quelli più elevati di commissario alle visite e di ricevitore. Ma se questo è l'ob-

bietto del ricorso, non ne consegue che esso avrebbe dovuto proporsi direttamente contro i testè citati due regolamenti, come crede la Regia Avvocatura generale erariale; e che non avendoli il Barca oppugnati a tempo, debba ritenersi tardivo e inammessibile qualsiasi gravame contro la risoluzione emessa dal Ministero sulla domanda dell'interessato in base ai regolamenti anzidetti. Basta infatti osservare che la lesione di un individuale interesse, che può essere materia di ricorso a questo collegio, non può dirsi consumata per effetto della semplice pubblicazione di un regolamento da cui sia derivabile un danno o pregiudizio qualsiasi, ma per adire questa sede occorre un particolare provvedimento dell'autorità amministrativa che applichi la disposizione regolamentare al caso concreto, tanto più che la lamentata illegittimità può dipendere non solo dagli stessi precetti regolamentari, ove il potere esecutivo abbia effettivamente esorbitato dai limiti della propria competenza o abbia contradetto alle disposizioni di legge, ma altresì da interpretazione che l'interessato ritenga infondata e fallace. Nella specie si aggiunge che, ritenendo l'interessato di avere un diritto acquisito alla promozione per anzianità, e non essendo questa ancora maturata al momento della pubblicazione nè del regolamento del 1891, nè di quello del 1894, sarebbe somigliata a un giudizio di *jattanza* ogni questione che il Barca avesse per avventura sollevato prima di raggiungere effettivamente quel requisito, onde un diretto ed attuale interesse al ricorso non potette sorgere in lui se non appunto allorchè, divenuto anziano nella sua classe, si fece a chiedere quella promozione a cui credeva di avere diritto, e il Ministero dichiarò che tale diritto non gli spettava e respinse l'istanza;

Attesochè, venendo al merito della vertenza, è da premettere che il regolamento del 1887, dividendo il personale delle dogane in due categorie, assegnava alla prima, oltre i direttori, i vice-direttori e i ricevitori, anche i commissari alle visite e gli ufficiali alle visite; e comprendeva nella seconda i commissari alle scritture, i commissari a' depositi, i cassieri e gli ufficiali alle scritture. Questa distribuzione fu modificata col regolamento del 1891, in quanto che, fra l'altro, tutti indistintamente i commissari e gli ufficiali furono assegnati alla prima categoria, disponendosi però che i posti di ricevitore e commissario, già conferibili in parte per anzianità,

non fossero più conferibili che a scelta. Ma col regolamento del 1894, oggi in vigore, mentre si tornò al sistema del 1887 in quanto ai commissari, mantenendosi nella prima categoria quelli alle visite e riportando alla seconda quelli addetti alle scritture, rispetto invece agli ufficiali si assegnarono tutti alla seconda categoria, riserbando all'anzianità una metà dei posti dei commissari alle scritture di ultima classe. Ciò premesso, la controversia ricondotta dalle divagazioni del ricorso alla sola questione possibile, si riduce a vedere se il Governo avesse facoltà di procedere a siffatte variazioni e se nell'affermativa l'esercizio di tale facoltà trovasse un limite nella posizione di quei funzionari che al momento delle nuove prescrizioni erano qualificati come appartenenti alla prima categoria. Ma in quanto al primo punto è ovvio di non potersi disconoscere nel Governo la potestà di modificare gli organici del personale delle amministrazioni secondo que' criteri che possono essere consigliati dall'esperienza dei sistemi precedentemente attuati e dalla considerazione delle diverse attitudini de' varii ordini d'impiegati in rapporto alle rispettive funzioni pel maggior vantaggio del pubblico servizio. Nè l'applicazione delle nuove norme, nella specie in esame, dovrebbe arrestarsi innanzi a' supposti diritti quesiti di coloro che in forza delle norme antecedenti erano già considerati come appartenenti alla prima categoria, pel semplice motivo che l'applicare le nuove disposizioni, anzichè costituire una positiva retrocessione, come sarebbe il far discendere gl'impiegati a gradi e classi inferiori a quelli di cui fossero già investiti e il menomare i relativi emolumenti, non toccano se non la carriera avvenire, essendosi riconosciute insufficienti quelle prove che prima parevano poter garantire la capacità agli ascensi ne' gradi più elevati ed essendosi quindi imposto, per la eleggibilità e l'ammissione a questi più importanti uffici, condizioni e prove più rigorose. Nulla vale quindi l'addurre, che il ricorrente aveva già da parecchi anni superato quello esame che sotto l'impero del regolamento del 1887 era reputato bastevole per la promovibilità a' gradi superiori della prima categoria, quando il nuovo regolamento ha creduto conveniente surrogarvi una prova che valga a meglio rassicurare l'Amministrazione sul valore degli aspiranti, come è quella di uno speciale concorso. Nè d'altra parte è da trasandare che il regolamento del 1894 non chiuse ogni

adito a un miglioramento di posizione per gli ufficiali alle visite che non credessero sottoporsi al nuovo esperimento, essendo tuttora ammessa la loro promozione a commissari alle scritture; onde riguardo al ricorrente non trattasi nemmeno di un'assoluta esclusione da ogni futuro vantaggio, ma solo di una limitazione di que' progressi di carriera, ai quali avrebbe potuto aspirare sotto l'impero del regolamento del 1887 per semplice anzianità, e sotto quello del 1891 solo a scelta, in seguito a novella e discretiva disamina delle sue attitudini da parte dell'Amministrazione superiore e a confermato riconoscimento della sua capacità;

Attesochè il caso del Vallesi (1) invocato dal ricorrente, e nel quale la Sezione ebbe a riconoscere la violazione di un diritto quesito, non ha che vedere con la questione sollevata con l'attuale ricorso, in quanto che allora fu semplicemente affermato che il voto di una Commissione istituita dal regolamento del 1894 non fosse richiesto per la promozione del Vallesi che, già investito del grado d'ispettore al momento dell'attuazione del nuovo organico, solo per mancanza di posti disponibili non aveva potuto passare al posto dovutogli di ricevitore o commissario di prima classe, e in base alla disposizione dell'art. 3 era stato transitoriamente collocato come primo nel ruolo de' commissari di seconda classe in attesa del suo turno per la nomina al grado superiore;

Attesochè messo da parte ogni supposto diritto alla ambita promozione, restano le considerazioni del ricorso che tendono a dimostrare improvvide e inique le frequenti mutazioni apportate all'ordinamento del personale delle dogane ed ingiusto il trattamento a cui il ricorrente è andato soggetto in conseguenza di tali riforme e variazioni organiche; ma, abbiano o no buon fondamento siffatte doglianze, non entra certo nell'ufficio di questa Sezione il pronunciare giudizio in merito ai deplorati danni e il portarvi rimedio;

Per questi motivi la Sezione, senza attendere alla proposta eccezione d'inammessibilità, rigetta il ricorso e condanna il ricorrente, ecc.

---

(1) Cfr. decisione 14 maggio 1897 n. 188, nella *Giust. Amm.*, anno VIII, P. I, pag. 276 e segg.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1899, n. 3).

Presidente GIORGI — *Relatore* IMPERATRICE.

Coccopardo (avv. Chimirri) — Minist. Poste e Telegrafi

Impieghi postali — Concorso — Condizioni — Numero determinato dei posti — Numero eccedente degli approvati — Ammissione in pianta stabile — Chi vi abbia diritto.

La semplice dichiarazione d'idoneità riportata da un candidato in un concorso per ammissione ad impieghi postali, senza però che l'ammissione abbia avuto luogo perchè il numero dei concorrenti approvati risultò di molto maggiore al numero preventivamente determinato, nelle condizioni del concorso, dei posti da occuparsi, non costituisce titolo o diritto ad essere ammesso in pianta in seguito, al verificarsi di nuove vacanze (1).

Il suddetto diritto o titolo non può derivarsi nemmeno dall'essere stati, per concessione del Governo, i concorrenti rimasti nella condizione suddescritta ammessi a prestare opera precaria *come giornalieri nelle temporanee assenze d'impiegati di ruolo.*

Considerato in diritto che le accuse del ricorrente muovono dal falso presupposto che l'ammissione in pianta stabile per effetto del decreto 1897 fosse la conseguenza di un vero e proprio titolo acquisito con la dichiarazione d'idoneità ottenuta nel concorso del 1890. La fallacia di tale presupposto promana evidente dalle premesse nozioni di fatto e dal valore giuridico degli atti invocati dal ricorrente come ricognitivi del diritto che reputa offeso. Indubbiamente il concorso del 1890 non fu bandito che per soli 50 posti, e conseguentemente le condizioni emergenti dall'organico, da cui veniva derivato, potevano strettamente andar invocate da coloro soltanto che fossero rimasti approvati infra il numero dei posti succennato. E se per le condizioni di necessità del momento, tra una schiera strabocchevolmente maggiore di riconosciuti idonei, il Ministero credette di estendere l'ammissione al corso teorico-pratico fino a 150 di essi, è inesatto il sostenere che la ottenuta dichiarazione d'idoneità negli altri non ammessi avesse potuto fruttare una condizione di diritto generatrice di un obbligo a carico del Ministero, al verificarsi di future va-

(1) Cfr. dec. riportata innanzi a pag. 5.

canze, anzichè un semplice benevolo riguardo, di carattere assolutamente non impegnativo, come bene lo si qualifica. Gli art. 1 e 3 dell'organico 1889 debbono mettersi in massima relazione con le specifiche condizioni di un concorso pei posti da coprire. La lettera, non esibita, avrebbe partecipato agli altri approvati idonei di poter essere chiamati a un successivo corso di telegrafia *quando il Ministero lo reputasse necessario;* nè riescirebbe più proficua, se riguardasse il ricorrente, la partecipazione 15 marzo 1891 all'altro candidato Carratelli. Col decreto 1894 si ammettevano gli approvati esclusi del 1890 a prestare opera *precaria* come giornalieri, nelle *eventuali* e *temporanee* assenze di impiegati di ruolo. Ed il voto della Camera elettiva 5 luglio 1897, che invitava il Ministero a collocare sollecitamente in pianta stabile gli scrivani di ruolo ed i concorrenti telegrafisti, non venne nè a riconoscere nè ad attribuire una condizione assoluta di diritto quale oggi si pretende far valere. Non essendovi adunque altro titolo di ammissione in pianta che il decreto 5 dicembre 1897, il Governo era libero a circondarlo di quelle condizioni che gli fosse piaciuto di stabilire nell'esercizio di un potere insindacabile ed assoluto, e conseguentemente ogni lamentanza riesce inattendibile, non reggendo alcuna delle denunziate violazioni di legge, onde il ricorso deve respingersi.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 27 gennaio 1899, n. 57).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER.

Comune di Trapani (avv. Semorile Tevere) — Salvo (avv. Porto).

Ricorso alla G. P. A. — Eccezione di decadenza per decorrimento di termini — Difetto di prova — Acquiescenza al provvedimento impugnato — Da quali atti deve risultare — Ricorso alla IV Sezione — Motivi non dedotti nel termine di legge — Omessa indicazione degli articoli di legge violati — Deliberazioni comunali — Effetti giuridici — Decorrenza.

È inammessibile la eccezione di decadenza del ricorso alla G. P. A. per decorrenza del termine, quando non sia fornita una prova sufficiente della data in cui sia pervenuta allo interessato la nota di partecipazione del provvedimento impugnato.

Non può parimenti accogliersi l'eccezione d'inammessibilità del ricorso per presunta acquiescenza al provvedimento impugnato, quando la medesima non risulta da atti espliciti e volontari, quali non possono ritenersi l'abbandono del corpo per parte di una guardia daziaria destituita e la liquidazione definitiva della massa vestiario.

La IV Sezione non può prendere in esame motivi affatto nuovi dedotti per la prima volta alla udienza, od anche in atti o documenti presentati posteriormente al termine di legge.

L'interpretazione benigna delle disposizioni regolamentari, per le quali si richiede, a pena di nullità, che nel ricorso siano indicati gli articoli di legge che si dicono violati, non può spingersi fino al punto di ammettere ad esame pretese violazioni di legge neanche indirettamente determinate, ma dedotte soltanto per implicito e con una formula affatto generica.

Le deliberazioni comunali impugnate, quando siano riconosciute legittime, producono i loro effetti dal giorno in cui ebbero esecuzione.

Attesochè nella memoria a stampa la difesa del Comune mette innanzi che la G. P. A. avrebbe dovuto dichiarare inammissibile il reclamo del Salvo per decorrenza di termini, essendo regolarmente decorso contro di lui il termine di legge per effetto della notificazione del provvedimento di destituzione fattogli in forma amministrativa. Se non che, a tacere che questa deduzione, non contenuta nel ricorso, si presenta come tardiva, essa non appare neppure attendibile, bastando considerare che della notificazione eseguita, come si afferma, mediante una lettera dell'ispettore del dazio di consumo, non è stata data dal Comune una prova sufficiente, non potendosi ritenere per tale la semplice produzione di una copia della menzionata lettera, senza che risulti del ricevimento della stessa da parte del Salvo. D'altronde non è il caso di ordinare su questo punto una maggiore istruzione, essendo presumibile che se una prova del ricevimento della detta lettera da parte del Salvo esistesse, il Comune non avrebbe omesso di esibirla;

Attesochè coll'altro motivo d'ordine preliminare, dedotto questo nell'atto di ricorso, il Comune vorrebbe derivare la

inammissibilità del reclamo Salvo innanzi alla G. P. A. dall'acquiescenza prestata al provvedimento di destituzione dal Salvo medesimo mediante la volontaria esecuzione di esso. Tuttavia le acquiescenze e le conseguenti rinunzie al diritto di ricorrere dovendo essere esplicite, non si hanno nel caso elementi bastevoli per ritenere da parte del Salvo la volontarietà dell'esecuzione del provvedimento di cui si tratta. L'avere egli lasciato il posto subito dopo la destituzione potè dipendere non da volontà sua, ma dalle ingiunzioni del capo del corpo che certo non gli avrebbe permesso di continuare nel servizio. E per ciò che riguarda la liquidazione, sia pure definitiva, del fondo massa vestiario, tale fatto, tenuto conto dei patti speciali esistenti tra l'Amministrazione ed il Salvo circa l'obbligo di vestire la divisa, nonchè le precedenti parziali liquidazioni accordategli, si presenta con caratteri troppo equivoci, perchè sia lecito dedurne una vera e propria rinunzia allo sperimento del diritto di ricorso;

Attesochè, se dunque non può censurarsi la decisione impugnata per avere ritenuto ammissibile il reclamo del Salvo, appare invece ben fondato il motivo con cui il Comune attacca quella parte della decisione stessa che assegnava al Salvo gli stipendi arretrati fino al 18 marzo 1898, giorno della produzione del suo reclamo. La G. P. A. così giudicando partì manifestamente dal presupposto che la deliberazione di destituzione avesse potuto cominciare a produrre i suoi effetti giuridici solo dal momento in cui il Salvo, producendo il suo ricorso, aveva rinunciato alla formale notificazione del provvedimento. Ma ciò fu un errore, imperocchè la deliberazione di destituzione cominciò a produrre i suoi effetti fin dal giorno in cui fu legittimamente eseguita, sebbene il vizio di notifica potesse lasciare aperto l'adito all'impugnativa in sede contenziosa.

Laonde è una contraddizione in termini quella per la quale la G. P. A. da una parte ammise la legittimità della destituzione e dall'altra attribuì al Salvo gli stipendi per un servizio non prestato e che non aveva diritto di prestare;

Attesochè adunque deve accogliersi il ricorso del Comune di Trapani nella sua conclusione subordinata, tendente ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata nella parte relativa agli stipendi;

Attesochè, venendo al ricorso del Salvo, è da eliminarsi in primo luogo tutto quello che si contiene nell'atto

illustrativo, notificato nel 10 ottobre u. s., cioè fuori del termine di legge, perchè i motivi nel medesimo atto dedotti si presentano affatto nuovi, anzichè essere uno svolgimento dei mezzi di gravame formulati sul ricorso principale. Non resta pertanto che decidere su quest'ultimo e vedere se possa l'esame della Sezione portarsi anche sulle deduzioni presentate dalla difesa del Salvo alla pubblica udienza.

Al quale proposito giova trascrivere qui testualmente l'atto di ricorso che, nella parte che occorre aver presente, è del seguente tenore: « Natale Salvo ecc., propone ricorso ecc.:

« 1° perchè la G. P. A. di Trapani in sede contenziosa doveva accogliere nel merito il ricorso spinto dal Salvo il 18 marzo 1898 avverso la deliberazione del giorno 3 agosto 1895, emessa dal Comune di Trapani, e quindi reintegrare l'attore nell'ufficio di guardia daziaria, tanto più che nella specie era inattendibile lo elenco delle punizioni prodotto dal Comune, non riguardante il signor Salvo Natale fu Bartolomeo, ma un altro Natale Salvo fu Bartolomeo, ecc.; »

« 2° perchè furono respinte in quella stessa decisione dalla G. P. A. quasi tutte le eccezioni prodotte dal Comune di Trapani e quindi tutte le spese dovevano essere a carico dello stesso e non mai in danno dell'attore Salvo. »

Attesochè, lasciando da parte per ora questo secondo motivo, risulta chiaro dalle parole del primo motivo che il Salvo faceva quistione unicamente del merito del giudizio dato dalla G. P. A. sulla destituzione di lui, nella qual cosa conviene anche il difensore del Salvo, quando fa notare che il suo cliente impugnava la destituzione come ingiusta. Ma l'ingiustizia, secondo il significato specifico costantemente attribuitole in questa sede, è concetto che appella a criteri di merito e di apprezzamento, non a criteri di legittimità, di guisa che nella denunzia di un provvedimento per ingiustizia non è possibile intendere implicitamente compresa la denunzia di vizi di illegittimità quali sono manifestamente ed esclusivamente quelli rilevati dalla difesa del Salvo alla pubblica udienza; senza dire che l'indulgenza nella interpretazione della disposizione che richiede per la validità del ricorso l'indicazione degli articoli di legge che si dicono violati, non potrebbe mai spingersi fino al punto da ammettere ad esame pretese violazioni di legge

quando non siano nemmeno indirettamente determinate, ma dedotte soltanto per implicito con una formula affatto generica;

Attesochè, se quindi i motivi dedotti all'udienza non possono essere presi in considerazione, poco resta a dire dei motivi dedotti nel modo sopra riferito dallo stesso ricorrente. Il primo motivo essendo unicamente di merito, l'esame di esso incontra un ostacolo insormontabile nella chiara disposizione dell'art. 19 della legge sull'ordinamento della giustizia amministrativa, imperocchè per l'ultimo capoverso di quell'articolo la IV Sezione del Consiglio di Stato può giudicare in merito sol quando trovi annullabile la decisione impugnata per violazione di legge. Ma se invece, come nel caso, il ricorrente non abbia dedotta alcuna violazione di legge, manca il presupposto e la via per la quale soltanto la Sezione potrebbe eventualmente procedere ad un giudizio di merito, di maniera che restano inattaccabili gli apprezzamenti della G. P. A.

Per questi motivi, la Sezione, riuniti i due ricorsi del Comune di Trapani e del signor Salvo contro la decisione della G. P. A. di Trapani, in accoglimento della conclusione subordinata del Comune stesso, annulla l'impugnata decisione nella parte in cui dichiarava dovuti al Salvo gli stipendi sino al 18 marzo 1898, e respinge il ricorso del sig. Salvo.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1899, n. 5).

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO.

Allegra-Rigano — Prefetto di Catania, Comune di Fiumefreddo e Cavallaro (avv. erar. Paolucci).

Esattorie — Conferimento — Domanda di conferma — Metodi pel conferimento — Libertà delle Amministrazioni comunali.

Per l'art. 3 della legge (t. u.) 23 giugno 1897 sulla riscossione delle imposte dirette, l'Amministrazione comunale è sempre libera, non ostante la domanda di conferma dell'esattore cessante, di tenere o no conto di tale domanda nel conferimento dell'esattoria pel nuovo quinquennio, ed è quindi in piena potestà di adottare quel metodo, a norma della detta legge, che crede migliore nell'interesse del Comune e dei contribuenti.

L'esercizio della suddetta potestà non può essere censurato se non per eccesso di potere, in quanto cioè la scelta apparisse manifestamente arbitraria e non fondata sopra alcuna onesta ragione

Considerato che a prescindere dall'esame della opposta eccezione di inammissibilità del ricorso, è evidente che il ricorso stesso nel merito non ha alcun fondamento legale, poichè per l'art. 3 della legge (testo unico) del 23 giugno 1897 sulla riscossione delle imposte dirette, l'amministrazione comunale è sempre libera, non ostante la domanda di conferma dell'esattore cessante, di tenere o no conto di tale domanda nel conferimento dell'esattoria pel nuovo quinquennio; ed è quindi in piena potestà di adottare quel metodo, a norma della detta legge, che crede migliore nello interesse del Comune e dei contribuenti. E l'esercizio di tale potestà non può essere censurato se non per eccesso di potere, in quanto cioè la scelta apparisca manifestamente arbitraria e non fondata sopra alcuna onesta ragione.

Considerato pertanto che la domanda di conferma presentata dall'esattore uscente, comunque fatta nei termini del paragrafo 3° del citato art. 3 della legge del 1897, non dava ad esso senz'altro il diritto di essere confermato nel nuovo quinquennio, poichè l'amministrazione comunale era sempre in facoltà di provvedere diversamente come meglio credeva;

Considerato che è costante in questo senso la giurisprudenza tanto contenziosa che consultiva del Consiglio di Stato;

Considerato che la nomina ad esattore del signor Cavallaro Carmelo, coll'aggio del 2.60 per cento, fatta di urgenza dalla Giunta municipale, ratificata poi dal Consiglio comunale, e approvata dal prefetto di Catania, sul parere favorevole della Giunta prov. amm., si riscontra pienamente legale;

Per questi motivi, la IV Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1899, n. 66).

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE.

Perrotta (avv. Nardelli) — Prefetto di Catanzaro (avv. erar. Paolucci), Sindaco di Catanzaro (avv. De Nava) e Placido.

Esattoria - Conferimento — Regio Decreto emanato su ricorso straordinario — Non è impugnabile innanzi alla IV Sezione — Non può essere revocato che da altro Regio Decreto.

Contro i decreti prefettizi, pel conferimento di esattorie, non sono ammessi ricorsi in via gerarchica.

Contro i decreti suddetti può solo ricorrersi al Re per titolo d'illegittimità (art. 12, n. 4, legge del 2 giugno 1889), o alla IV Sezione del Consiglio di Stato (art. 24 della stessa legge).

Intervenuto un Regio Decreto in base al citato articolo 12, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato non è ammissibile altro ricorso alla IV Sezione (1).

Nè giova che il ricorrente alla IV Sezione assuma che il Regio Decreto venne emesso senza che esso ricorrente, parte interessata, fosse stato inteso. In tal caso la parte interessata non ha che ad avvalersi dello stesso mezzo del ricorso straordinario al Re, poichè il suddetto Regio Decreto non può essere revocato che da altro Regio Decreto.

Attesochè sulla questione preliminare della ricevibilità del ricorso, il Perrotta, antivedendo la eccezione, sostiene e assume di dimostrare nel primo capo che il Decreto Reale del 27 febbraio 1898 non va considerato come emesso dal Re in sede straordinaria per titolo di illegittimità, perchè gli manca il necessario fondamento legale di un ricorso prodotto a mente dell'art. 12, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato, non potendosi considerare come regolari ricorsi i reclami del Comune di Catanzaro e di Francesco Placido contro il Decreto 29 novembre 1897 del Prefetto di Catanzaro, i quali, per non essere stati, come avrebbero dovuto, notificati ad esso Perrotta, non potevano valere che come semplici denuncie; sicchè il Decreto Reale che ha pronunciato sovra tali reclami, senza avere intesa

(1) Cfr. l'altra decisione, di pari data, n. 65, riportata innanzi a pag. 13

la parte Perrotta, non è che un provvedimento amministrativo ordinario, impugnabile nel rito e nella sostanza dinnanzi a questa Sezione.

Attesochè l'inconveniente verificatosi che il Perrotta non abbia avuta legale conoscenza di tali ricorsi, e che quindi il procedimento dinanzi al Re si sia svolto senza l'intervento di lui, non valga a far perdere ai ricorsi stessi il carattere che avessero di ricorsi in sede straordinaria al Re, per farli diventare semplici denuncie, ed a mutare la natura del provvedimento sovra essi emanato.

Che a dimostrare che si trattasse veramente di ricorsi in sede straordinaria contro la legittimità di un provvedimento amministrativo, il Decreto del Prefetto che dava l'esattoria coll'aggio del 5. 50 per cento, sul quale non era proponibile una domanda di riparazione in via gerarchica, stanno il procedimento eseguito, l'autorità del Consiglio di Stato che nella adunanza generale del 14 febbraio 1898 per tali li riconobbe, la dichiarazione esplicita contenuta nel preambolo del Decreto Reale, e il richiamo che vi si fa dell'art. 12, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato, ma sovratutto stanno la materia della quale si disputava e la natura del provvedimento con quei ricorsi impugnati, le quali per una giurisprudenza che rimonta alla prima attuazione della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte, si è mantenuta sempre costante, non ammettono domanda di riparazione in via gerarchica. Conseguentemente non potendo quei ricorsi essere considerati altrimenti che come prodotti in sede straordinaria per motivi di illegittimità, neanche il Decreto Reale che pronunciò su di essi può essere altrimenti considerato che come emesso in quella stessa sede.

Attesochè al ricorso al Re per titolo di illegittimità fa esatto riscontro il ricorso a questa Sezione ai termini dell'art. 24 della legge surriferita, che è ammesso in luogo del primo, a libera scelta degli interessati, come ultimo rimedio anch'esso, quando manchi o sia stato esaurito ogni mezzo di riparazione del provvedimento amministrativo nella ordinaria sede gerarchica amministrativa; giacchè se diverso è il suono delle parole del n. 4 dell'art. 12 e della prima parte dell'art. 28, equivalente è il concetto che esprimono. Or questa condizione che la legge pone come indispensabile alla ammissibilità dei ricorsi dell'una e dell'altra specie, ha per necessario presupposto che le due diverse autorità,

quella del Re e quella della IV Sezione, le quali sono chiamate ad esercitare la loro azione solamente dopo che l'autorità gerarchica ha compiuto la sua, ed a pronunciare con diversità di metodo e di forma, ma con parità di grado, sui ricorsi rispettivamente loro presentati, si trovino per l'effetto posti fuori dell'orbita gerarchica e al di sopra di ogni gerarchia. Onde essendo le due giurisdizioni di pari grado ed essendo assurdo il concetto di una reciproca soggezione, rimane esclusa ogni possibilità che in questa sede si possano sottoporre a revisione provvedimenti della natura di quello che il Perrotta vorrebbe impugnare;

Attesochè, pertanto, qualunque siano i motivi per i quali esso Perrotta ritiene illegittimo nel rito e nella sostanza il Reale Decreto del 27 febbraio 1898, il suo ricorso sia da dichiarare irricevibile in questa sede, alla quale non compete di conoscerne, dovendo invece essa riconoscere il Decreto Reale per quello che è, per quello che dispone e rispettarlo, fino a che non venga revocato in quella stessa sede nella quale fu emesso, per la sola via del ricorso al Re, che il Perrotta può tentare di battere per far udire la sua voce, che non fu udita nel procedimento anteriore.

Per questi motivi, la Sezione dichiara irricevibile il ricorso.

EZIONE IV.

(Decisione 17 febbraio 1899, n. 90).

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS.

Romperti (avv. Ferrai e Mariani) — Monte di Pietà di Milano

Ricorso alla IV Sezione — Notificazione — Art. 30 della legge 2 giugno 1889 — Impiegati del Monte di Pietà di Milano — Insubordinazione — Punizione — Come può verificarsi l'insubordinazione — Eccesso di potere.

Per la disposizione dell'art. 30 della legge 2 giugno 1889 il ricorso prodotto alla IV Sezione dev'essere notificato all'autorità che emanò l'atto amministrativo che forma oggetto del ricorso. Ma la G. P. A. in sede contenziosa costituisce un collegio giudicante, cui la disposizione suddetta non può riferirsi.

Risultando accertate le imputazioni d'insubordinazione a carico dell'impiegato di un istituto, quale il Monte di Pietà di Milano, deve ritenersi legittima la punizione inflittagli.

Nell'atto d'insubordinazione può anche essere non condannabile la causa, ma condannabile il modo: e in tal caso non regge l'accusa di eccesso di potere contro la punizione inferta in base alla ritenuta imputazione.

SEZIONE IV.

(**Decisione** 3 febbraio 1899, **n.** 70).

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI.

Presta (avv. Pietri) — Comune di Montresta (avv. Cocco-Ortu).

Segretario comunale – Licenziamento — Fatti che lo giustificano.

Quando il segretario comunale, per fatti imputabili a sua colpa, abbia perduta la fiducia dell'amministrazione del Comune da cui dipende, deve ritenersi giustificato il licenziamento del medesimo.

Attesochè in seguito all'inchiesta ordinata dalla G. P. A. è messo fuori di dubbio che la ragione del licenziamento del segretario comunale Presta ebbe origine dal fatto, che egli si permise di inchiudere surrettiziamente nella lettera d'ufficio consegnatagli dal sindaco pel sottoprefetto, una sua lettera al sottoprefetto medesimo, con entro in essa un *promemoria* da lui redatto; nel quale erano contenute accuse contro l'Amministrazione comunale di quel tempo, nonchè ingiuriosi apprezzamenti relativi a tutta la popolazione del Comune di Montresta.

Queste accuse divulgate, benchè per fatto non a lui imputabile, erano tali senza dubbio da offendere la riputazione e il decoro dell'Amministrazione in genere, nonchè di taluni de' suoi membri, mentre il giudizio sommario e gli apprezzamenti pel carattere morale e civile di tutta la popolazione del paese, gravi in sè, acquistavano maggior gravezza dalla riserva espressa di solo una qualche eccezione.

Attesochè la inchiesta stessa ha messo in chiaro che le accuse del segretario all'Amministrazione del tempo non si potevano ritenere fondate in verità o dettate in buona fede; inquantochè molte delle generiche accuse di negligenza e noncuranza per gli interessi comunali non si poteva equamente imputarle a quell'Amministrazione cui il segretario le accagionava, se questa da soli cinque mesi era in

funzione; ma piuttosto all'Amministrazione precedente, la quale era durata per molti anni, e della quale lo stesso Presta era stato il segretario, e inquantochè, inoltre, talune delle accuse specificate trovarono confutazione negli atti dell'inchiesta e nei documenti dell'Archivio. Donde la G. P. A. in essa decisione impugnata ritenne come chiarita la malafede del Presta.

Attesochè, dagli atti stessi dell'inchiesta, emerge che il Presta fu inteso dal Commissario incaricato di essa in seguito a sua stessa domanda per deporre intorno agli affar inerenti al suo ricorso al sottoprefetto, e per difendersi da nuove probabili accuse che gli fossero state fatte. Laonde apparisce insussistente la deduzione del suo ricorso a questa Sezione che egli non avesse avuto cognizione, ancorchè ufficiosa, dell'inchiesta stessa.

Attesochè dal complesso de' fatti risulta evidente che tra l'Amministrazione attuale del Comune e il suo segretario Presta è venuta a mancare ogni fiducia, senza di cui la funzione amministrativa non potrebbe esercitarsi; per la quale mancanza, imputabile sostanzialmente al fatto del segretario, non può non riconoscersi come del tutto incompatibile la presenza del Presta nella funzione dell'Amministrazione del Comune.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 febbraio 1899, n. 82).

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI.

Comune di Sant'Agata dei Goti (avv. De Nava) — Piccoli (avv. Carpi).

Medici condotti — Riduzione di stipendio — Quando può aver luogo — Annullamento della relativa deliberazione consiliare — Diritto del Comune di modificare il servizio sanitario.

Lo stipendio dei medici condotti, la cui nomina abbia acquistato carattere di stabilità, può essere ridotto soltanto per ragioni imposte da pubblica necessità.

Quando i motivi per cui il Comune deliberò di ridurre lo stipendio del medico condotto non risultino fondati su ragioni di pubblico interesse; ed invece o risulti non necessaria la progettata riforma del servizio sani-

tario, o che la riduzione dello stipendio del medico fu voluta come mezzo indiretto di licenziamento del medesimo, in tal caso deve riconoscersi legittimo il R. Decreto che pronunziò l'annullamento della relativa deliberazione consigliare.

Nella suddetta ipotesi rimane salvo al Comune ogni diritto di modificazione del servizio sanitario, in modo più rispondente alle prescrizioni della legge ed al pubblico interesse (1).

Attesochè fu senza dubbio erroneo il concetto pel quale la G. P. A. ebbe, in sede tutoria, ad annullare la deliberazione del Comune di S. Agata dei Goti, in data 28 febbraio 1897. Non ha la legge assicurato ai medici condotti l'irriducibilità dello stipendio dal momento d'acquisto della stabilità nel posto, se non in quanto una pubblica necessità non imponga la riduzione dell'assegno. E la G. P. A. disconoscendo ed interpretando l'art. 16 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849 nel senso di un assoluto assoggettamento del pubblico al privato interesse esorbitava dalla lettera e dallo spirito dell'articolo stesso, incorreva in una manifesta violazione dei più ovvii e ricevuti principii;

Attesochè, peraltro, l'anzidetto errore rimase ben presto corretto dalla motivazione del R. D. in data 10 luglio 1898, motivazione di cui non può con verità lamentarsi difetto, e che qualche punto di mero sviluppo e qualche esemplificazione aggiuntavi non possono, comunque concepiti e formulati, menomamente alterare o pregiudicare nei suoi essenziali concetti. I quali consisterono:

1° Nella non dimostrata necessità della riduzione dello stipendio del Piccoli, in quanto effetto di una non necessaria modalità di riforma del servizio sanitario;

2° Nella esorbitanza in sè della riduzione di emolumento imposta al Piccoli, onde rendevasi verosimile e probabile che fosse stata pensata e voluta soltanto come mezzo indiretto di licenziamento. Ora sì l'una che l'altra ragione motiva niente contengono di ripugnante in diritto;

(1) Additiamo all'attenzione dei nostri lettori questa decisione nella quale con somma chiarezza sono precisati così i diritti derivanti ai medici condotti, che abbiano acquistato stabilità di nomina ai sensi dell'art. 16 della legge sanitaria, come quelli delle rappresentanze comunali per quanto concerne l'ordinamento del servizio sanitario comunale, da regolarsi in modo che meglio risponda al pubblico interesse.

imperocchè a sostenere lo scemamento degli stipendi dei medici occorra una giusta causa, ed è stato inoltre sempre ritenuto che male si avvisino i Comuni di francarsi dal rispetto della stabilità acquisita dai medici, arbitrariamente falcidiandone gli assegni, sì da costringerli ad andarsene. Del resto nel caso del dott. Piccoli la ragione del minor corrispettivo si faceva consistere nell'accresciuto numero dei medici condotti, con assegnamento di circoscrizioni territoriali distinte; e nel derivarne di conseguenza, da un lato un minor lavoro e la correlativa adeguatezza di un minor premio, dall'altra il non potersi in veruna ipotesi conservare integro al Piccoli l'assegno primitivo senza aggravio del bilancio comunale. Ma dichiarato non necessario l'aumento delle condotte mediche quale era rimasto deliberato, perdevano, perciò solo, ogni pregio tutte le conseguenze e venivano, anzi, a scomparire taluna assolutamente, tal'altra nei riguardi, almeno, del Piccoli; onde indipendentemente da qualsiasi altra considerazione, sarebbe riuscito a manifesta illegittimità ed eccesso di serbare, ciò nonostante, efficacia alle conseguenze medesime;

Attesochè il R. D., nel premettere che, lungi dal rimanere comprovata la necessità di aumentare fino a quattro le condotte mediche nel territorio di S. Agata dei Goti, constava invece del contrario, enunciava un concetto che scaturiva evidente ed innegabile dal voto del Consiglio sanitario. Questo Consiglio, invero, aveva dichiarata eccessiva la riforma divisata dal Consiglio comunale di S. Agata de' Goti e suggeritane altra più modesta, le cui conseguenze, pertanto, su lo stipendio del Piccoli, anche nella più rigorosa delle ipotesi, sarebbero dovute riuscire assai meno pregiudicevoli allo stipendiato. Ma in siffatta condizione di cose, mentre correva obbligo al Governo del Re di mantener fermo l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale, non perciò sorgeva in esso capacità di sostituirsi a questo corpo per il foggiamento di una regola di servizio diversa da quella fino ad allora attuata e da quella che la rappresentanza municipale aveva voluto quindi innanzi attuare. Spettava certo soltanto al Comune il riprendere in esame la cosa, le quante volte almeno avesse persistito nel proposito di rendere, rispetto al dott. Piccoli, produttivo di effetti economici, il provvedimento di riforma, fosse pur questo già perfetto ed inoppugnabile; imperocchè

altro è dire che i municipi possano divisare novità nel servizio sanitario, senza rimanere del tutto nei termini delle necessità, altro è dire che anche quelle non necessarie siano titolo sufficiente di minorazione degli stipendi assegnati ai medici in funzione stabile. O si rinuncia a questa pretesa od è forza moderare entro più giusti e ragionevoli confini le novità vagheggiate, e formularle in una nuova deliberazione, che sarà produttiva di tutte le legittime conseguenze anche su la misura del soldo dei medici. Lo stipendio del Piccoli è riducibile solamente di tanto, quanto gli rimarrebbe altrimenti *sine causa* in relazione a modificazioni di servizio strettamente necessarie; e tenuto altresì conto delle condizioni del bilancio comunale da un lato, e delle ragioni di equità amministrativa dall'altro;

Attesochè, riconosciuto che la deliberazione comunale del 28 febbraio 1897 fu a buon diritto annullata, questo Collegio ha esaurito il cómpito suo, e solo per abbondanza può espressamente far salva al Comune la facoltà insita nella legge di provvedere ai bisogni sanitarii della popolazione secondo occorrenza, e di proporsi quindi anche il quesito se e di quanto lo stipendio del dott. Piccoli debba riuscirne ridotto alla stregua di un ben complesso criterio di giustizia e di equità, la cui analisi tornerebbe qui del tutto superflua. Il far rivivere una deliberazione illegittima, sol perchè il motivo che la fece dalla G. P. A. annullare, nell'assolutezza della sua formula, non si sorregge, quando non quella motivazione, ma l'altra propria del R. D. oggidì conta e domina, è concetto manifestamente non secondabile, e con esso rimane eziandio esclusa la convenienza di un semplice rinvio alla Giunta anzidetta, perchè determini la *giusta misura* dello stipendio dovuto al Piccoli. Non si può, anzi, neppur parlare di variazione di stipendio finchè non rimanga presso il Comune votata una modificazione del servizio sanitario, quale necessità l'impone e quale non è risultata quella del 28 febbraio 1897.

La Sezione, sotto espressa salvezza di ogni diritto di modificazione del servizio sanitario competente al Comune di S. Agata dei Goti, respinge il ricorso del Comune medesimo.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1899, n. 12).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER.

Chelotti (avv. Tagliapietra) — Monte di Pietà di Venezia (avv. Manzati)

Giustizia amministrativa — Decisione definitiva della IV Sezione — Domanda di ripresa del procedimento — Inammissibilità.

È definitiva, non interlocutoria, la decisione della IV Sezione che, annullando una decisione della G. P. A. difforme dal giudicato della Corte di cassazione, abbia rinviato alla competente autorità amministrativa l'emanazione degli opportuni provvedimenti.

È inammessibile quindi una domanda, che non abbia i requisiti di un nuovo ricorso, presentata dallo interessato per ottenere la ripresa di un procedimento già chiuso.

Attesochè la domanda del Chelotti, che la IV Sezione decida sul merito dei provvedimenti emessi in confronto di lui dal Consiglio Amministrativo del Monte di Pietà di Venezia con deliberazione 28 giugno 1898, non può trovare accoglimento. Il Chelotti giustifica la sua domanda coll'attribuire il carattere d'interlocutoria alla decisione 13-27 maggio 1898, emessa dalla Sezione nel giudizio svoltosi in questa sede tra lui e il Monte di Pietà di Venezia, ma è manifesto che con ciò egli cade in errore circa la natura e il contenuto della predetta decisione.

Nei motivi della decisione in parola fu rilevato come la G. P. A. di Venezia, dopo la sentenza 3-28 aprile 1897 della Corte di Cassazione di Roma, non avesse altra alternativa che di respingere il ricorso con cui il Chelotti chiedeva si giudicasse del suo diritto alla pensione ed allo svincolo della cauzione, dichiarando non esservi allo stato materia di giudizio; ovvero di accogliere la istanza subordinata del Chelotti pel rinvio dell'affare al Monte di Pietà, affinchè emettesse gli opportuni provvedimenti. Ma, non avendo la G. P. A. di Venezia fatta nè l'una cosa nè l'altra, giudicando invece in merito della questione della pensione e della cauzione, cioè di quella questione appunto della quale avrebbe potuto conoscere unicamente se la Corte di Cassazione gliene avesse riconosciuto in modo esplicito la competenza, la IV Sezione annullò per violazione di legge la decisione della

G. P. A., e, richiamandosi al disposto dell'art. 19 della legge 1° maggio 1890 sulla Giustizia Amministrativa, dichiarò di sostituirsi al primo giudice nei provvedimenti di merito.

Attesochè peraltro è chiaro che il merito sottoposto alla decisione della IV Sezione non poteva eccedere i limiti della questione di merito quale erasi presentata innanzi al primo giudice. Ma, dappoichè dinanzi alla G. P. A. non vi era stata materia per un giudizio di merito in ordine alla questione della pensione e della cauzione, non esistendo peranco in allora i provvedimenti dell'Autorità amministrativa, che di un tale giudizio avrebbero potuto formare il sostrato, così ne viene che l'unica questione di merito per la G. P. A. consisteva nel vedere se si dovesse o no ordinare al Monte di Pietà di emettere nuovi provvedimenti. Ed in questi medesimi limiti soltanto potè esservi campo a provvedimenti di merito della IV Sezione, la quale effettivamente ordinò al Monte di Pietà di Venezia di emettere in un perentorio termine i provvedimenti del caso rispetto al diritto del Chelotti alla pensione ed alla restituzione della cauzione.

Attesochè, così disponendo, la IV Sezione non sospese il procedimento per riprenderlo dopo l'emanazione dei provvedimenti del Monte di Pietà, ma decise definitivamente la vertenza nei termini in cui era stata portata innanzi a lei, di guisa che sarebbe affatto inammissibile che si riaprisse oggi un giudizio definitivamente chiuso;

Attesochè, se dunque l'atto 29 luglio 1898 con cui il Chelotti, rivolgendosi alla IV Sezione, fece istanza che fosse nuovamente trattato il suo affare, non può avere l'efficacia di determinare la ripresa del procedimento già chiuso, non è d'altra parte possibile di considerare l'atto stesso come un ricorso per sè stante contro la deliberazione 28 giugno del Monte di Pietà di Venezia, perchè di un nuovo ricorso a quell'atto mancano tutti i requisiti, e del resto lo stesso Chelotti dimostra con le sue parole di non avere punto inteso di produrre un ricorso *ex novo*.

Per questi motivi la Sezione respinge la domanda del Chelotti, contenuta nell'atto notificato il 29 luglio 1898 al Monte di Pietà di Venezia e depositato il 31 dello stesso mese ed anno alla Segreteria della Sezione, dichiarando non esservi materia a giudizio.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 febbraio 1899, n. 78).

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI.

Cento (avv. Palamenghi-Crispi) — Ministero dei Lavori Pubblici.

Impiegati dello Stato — Collocamento a riposo — Ricorso alla IV Sezione — Rinunzia — Necessità di mandato speciale — Decorrenza di term.ni — Irricevibilità.

Non si può tener conto della rinuncia al ricorso presentata, per parte del ricorrente, da un avvocato non fornito dello speciale mandato di rinunzia.

È irricevibile il ricorso alla IV Sezione contro il Regio Decreto che collocò un impiegato a riposo, se detto ricorso fu proposto dopo decorsi 60 giorni da quello in cui il ricorrente ebbe legale notizia del provvedimento che avrebbe potuto impugnare nei termini di legge.

Attesochè non si può tener conto della rinunzia alla causa, presentata per parte del ricorrente dall'avvocato Palamenghi-Crispi, non essendo egli all'uopo fornito dello speciale mandato di rinunzia.

Attesochè dagli atti prodotti in causa risulta, che del R. D. 28 agosto 1893 che collocava a riposo il sig. Cento questi ebbe comunicazione ufficiale mediante nota del suo capo di ufficio in Caltanissetta, in data 14 settembre 1893; ed, oltre a ciò, risulta che egli, con sua domanda alla Corte dei conti in data da Caltanissetta 25 ottobre 1893, chiedendo la liquidazione della sua pensione, in seguito appunto del R. D. 28 agosto 1893 che lo collocava a riposo, accludeva nella domanda stessa, tra altri titoli e documenti, anche il R. D. 28 agosto 1893 di collocamento a riposo.

Attesochè non potendo pertanto negare il sig. Cento che, alla data del 25 ottobre ora detta, ebbe notizia ufficiale del provvedimento che egli impugnava col suo ricorso, è manifesto che la notificazione del ricorso fatta al Ministero dei lavori pubblici nel giorno 21 febbraio 1894 è tardiva ai termini di legge.

La Sezione dichiara irricevibile per decorrenza di termini il ricorso di Benedetto Cento avverso il R. D. 28 agosto 1893 che lo collocava a riposo.

SEZIONE IV.

(Decisione 27 gennaio 1899, n. 55).

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA.

Ditta Gregorini (avv. Chiovenda) — G. P. A. di Bergamo.

Tasse comunali sugli esercizi e rivendite — Criteri per determinare l'importanza degli esercizi — Stabilimento siderurgico — Omogeneità di prodotti — Unico esercizio.

Per la disposizione dell'articolo 3 del regolamento 24 dicembre 1870 per l'applicazione della legge 11 agosto dello stesso anno, l'importanza complessiva degli esercizi soggetti a tassa deve essere desunta dalla qualità e natura dell'esercizio, dal numero e dalla pigione dei locali, dal personale e dal reddito di ricchezza mobile attribuito all'esercizio stesso.

Per le combinate disposizioni degli art. 1 e 3 del suddetto regolamento, nei riguardi dell'industria, un opificio siderurgico, che dia prodotti in ghisa, ferro ed acciaio, dev'essere, per la omogeneità di tali prodotti, riguardato come unico esercizio industriale.

Attesochè per l'articolo 1° del regolamento generale del 24 dicembre 1870, emanato per l'applicazione della legge 11 agosto dello stesso anno che attribuì ai Comuni la facoltà d'imporre una tassa d'esercizio, è soggetto a un tale tributo l'esercizio di una professione, arte, commercio ed industria; e per l'art. 3 la tassa da imporsi a ciascun esercizio è fissa, salvo la facoltà di dividere gli esercizi in categorie, non sulla base della natura di essi come criterio unico ed assoluto, ma in ragione dell'importanza complessiva desunta dalla qualità e natura dell'esercizio, dal numero e dalla pigione de'locali, dal personale di esercizio e dal reddito di ricchezza mobile, con l'obbligo di non eccedere la misura massima attribuita dall'art. 4 alla classe a cui il Comune appartiene in ragione della popolazione, e con moltiplicazione del tributo in ragione del numero degli esercizi rispetto a coloro che avessero contemporaneamente due o più esercizi, giusta la dichiarazione contenuta nell'art. 5;

Attesochè queste combinate disposizioni, considerando quale materia dell'imposta ciascun esercizio, e sottoponendo i singoli esercizi ad un tributo, commisurabile alla effettiva

rilevanza economica di una data attività professionale, commerciale, industriale ed artistica, entro il limite di un massimo prestabilito in ragione dell'importanza del luogo donde si svolgono tali attività, nei particolari riguardi della industria, inducono senza dubbio il concetto della unità e inscindibilità degli esercizi industriali come soggetti tassabili, quando ciascuno si presenti come un tutto omogeneo, sia per la specie e finalità dell'industria e per la natura dei prodotti, sia per quella forma di ordinamento e per quella sfera d'azione propria, che può conferire allo stabilimento il carattere di un distinto centro di affari e di autonoma azienda;

Attesochè nel caso in esame non vi è alcuna contestazione sulle condizioni di fatto nelle quali si esercita la industria della Ditta ricorrente. Unico lo stabilimento, unica la materia prima in esso trattata, cioè il minerale di ferro (siderite). Si è creduta tuttavia legittima dalla Giunta Provinciale Amministrativa la triplicazione del massimo della imposta consentita al Comune di Lovere in ragione del numero degli abitanti, in quanto che tale materia subisce nell'opificio varie trasformazioni e modificazioni con differenti metodi di lavoro, producendovisi ghisa, ferro e acciaio in varie forme di verghe, lamine e cilindri mercè l'azione di forni e meccanismi diversi.

È chiaro però che un tale concetto non si concilia punto con i già accennati principî di ragione e di legge. Certo lo stabilimento della Ditta Gregorini produce ghisa, ferro dolce e acciaio in sagome diverse, e per ottenere tali prodotti ha bisogno di svariati mezzi e processi, quali sono gli alti forni in cui il minerale si trasforma in ghisa ed altri forni speciali per la ulteriore trasformazione in ferro dolce e in acciaio e per dar forma alla ghisa, nonchè i magli, i laminatori ed i torni per ridurre il ferro dolce e l'acciaio in verghe, sbarre, lamine o cilindri. Ma questa distinzione di lavorazioni e di prodotti non altera l'unità dell'opificio e l'omogeneità dell'industria. Il variare dei macchinari non può influire a scindere l'industria in tanti esercizi diversi, non potendo evidentemente dipendere dalla varietà degli strumenti e dei mezzi di lavorazione la determinazione dell'obbietto di un'industria, del carattere dello stabilimento come capacità generatrice di prodotti congeneri o di prodotti eterogenei e, come centro di affari, della

conseguente unità o meno dell'esercizio. Non è d'altra parte possibile avere l'acciaio e il ferro se non ottenendo dal minerale prima la ghisa; e ghisa, ferro ed acciaio non costituiscono senza dubbio che tre qualità dello stesso metallo, solo distinte pel grado di purezza e di tempera, ottenute tutte dal trattamento di unico minerale. Nè per le richieste e i bisogni del commercio e delle altre industrie speciali basta produrre masse informi, occorrendo dare al materiale le ricordate figure geometriche, affatto generiche e tali da non escludere le ulteriori e indefinite elaborazioni e modificazioni di forme, a cui, nella varietà degli usi e delle applicazioni pratiche, possono andar soggette per opera di altre attività industriali ed artistiche.

Onde si può sicuramente conchiudere che l'industria esercitata dalla Ditta ricorrente, per l'indole de'meccanismi che nella varietà de'mezzi e delle operazioni sono tutti coordinati ad un fine comune, e per l'omogeneità de'prodotti costituisce un opificio solo, cioè un vero e proprio stabilimento siderurgico, da considerarsi anche per la materiale unità della fabbrica e della sede e per la economica e amministrativa unità dell'azienda come unico ed indivisibile esercizio agli effetti della relativa imposta;

La Sezione annulla, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1899, n. 74).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER.

Medori ed altri (avv. Alasia e Daneo) — Ministero dell'Interno e Comune di Montegiorgio (avv. Del Bello), Mancini ed altri — Prefetto di Ascoli Piceno.

Decreto Reale — Sospensione o revoca — Autorità competente — Frazione — Costituzione in Comune distinto — Revoca — Procedura da osservarsi — Ricorso alla IV Sezione — Se occorra la sottoscrizione della maggioranza degli elettori. Giustizia amministrativa — Declaratoria di nullità generiche — Riserva dei danni — Inammissibilità — Annullamento di provvedimenti impugnati ma non prodotti

La sospensione o revoca di decreti reali regolarmente emanati non può essere ordinata che dalla stessa autorità sovrana, previa l'osservanza delle forme stabilite dalla legge per i singoli casi.

È nullo quindi per incompetenza ed eccesso di potere l'ordine ministeriale che sospende la esecuzione di un decreto reale.

La costituzione, regolarmente decretata, di una borgata o frazione in Comune distinto non può essere sospesa o revocata che con decreto reale e con la procedura stabilita dalla legge comunale e provinciale, art. 114, per l'unione di Comuni contermini.

Agli effetti della proponibilità dell'azione non è necessario che sia sottoscritto dalla maggioranza degli elettori il ricorso prodotto avverso un provvedimento sovrano, col quale, per iniziativa del Governo e senza domanda degl'interessati, sia revocata l'autonomia già regolarmente concessa ad una frazione con altro precedente decreto reale.

Non osta alla richiesta pronuncia di annullamento di un atto la mancata produzione di esso, quando dagli altri documenti allegati al ricorso ne risulti chiaramente il contenuto.

La IV Sezione non può fare declaratorie di nullità generiche, quando gli atti dei quali si chiede lo annullamento non siano singolarmente impugnati nei modi di legge.

Non può parimenti la IV Sezione tener conto delle riserve fatte dai ricorrenti per l'azione dei danni, spettando il giudizio di questa esclusivamente all'autorità giudiziaria (1).

Attesochè per la connessione esistente fra i provvedimenti che i ricorsi Mancini e Medori investono, conviene riunire i ricorsi medesimi e risolverli con unica decisione.

Attesochè alla pubblica udienza la difesa del Comune di Montegiorgio sostenne che il ricorso Medori, diretto contro l'ordine ministeriale 21 ottobre 1896, con cui sospendevasi l'esecuzione del R. Decreto 30 luglio 1896, verrebbe a mancare di qualunque base, quando fosse respinto o dichiarato irricevibile il ricorso Mancini diretto contro il R. Decreto 29 luglio 1898, il quale, ratificando in certa guisa l'ordine ministeriale del 21 ottobre 1896, revocava il R. Decreto 30 luglio di quell'anno. E però la difesa di Montegiorgio concentrò i suoi sforzi a combattere il ricorso Mancini ed anzitutto oppose al medesimo una eccezione pregiudiziale d'inammissibilità, deducendo che il ricorso stesso

(1) Cfr. la decisione interlocutoria pubblicata nella *Giust. Amm.*, a pag. 333 del 1898.

non risulta prodotto dalla maggioranza degli elettori delle borgate di Alteta e di Cerreto, mentre tale maggioranza sarebbe richiesta a dare legittimo fondamento all'azione in sede contenziosa, tendente alla costituzione delle due borgate in Comune autonomo, nella stessa guisa che la detta maggioranza è necessaria per rendere procedibile una domanda di costituzione di Comune autonomo, in conformità dell'articolo 115 della legge comunale e provinciale.

Attesochè codesta eccezione pregiudiziale non è attendibile perchè si fonda sopra una premessa inesatta. Non è che i ricorrenti Mancini e compagni chiedano la costituzione in Comune autonomo delle borgate di Alteta e Cerreto, ma essi chiedono invece che sia tolto di mezzo il R. Decreto del 1898 che distruggerebbe l'autonomia riconfermata al Comune di Alteta col precedente R. Decreto del 1896. Per giudicare quindi della ricevibilità del ricorso sotto l'aspetto dell'interesse a ricorrere, e in relazione alle condizioni speciali a cui per legge possa essere subordinata nella soggetta materia la proponibilità dell'azione, conviene prendere le mosse dallo stato di diritto creato dal Decreto del 1898; perchè quest'ultimo Decreto, come qualunque altro provvedimento di simile natura, essendo soggetto alle impugnative consentite dalla legge, non può generare uno stato di diritto incontrovertibile fino a quando non siano esauriti i gravami contro il medesimo ritualmente prodotti. Se non che, collocandosi sul terreno del Decreto del 1896, per effetto del quale riviveva l'autonomia di Alteta, devesi ritenere che per impugnare un provvedimento inteso a distruggere quella autonomia non occorresse affatto la maggioranza degli elettori, ma avessero, come hanno, all'uopo interesse e veste sufficiente i singoli comunisti.

Attesochè, eliminata così l'eccezione pregiudiziale e ristabilita nei suoi veri termini la posizione giuridica della quistione, è facile convincersi della fondatezza in merito del ricorso Mancini, con cui sostanzialmente si sostiene che dopo il Decreto del 1896 non era possibile operare per via indiretta la riaggregazione di Alteta e Cerreto a Montegiorgio mediante un semplice Decreto Reale basato sopra motivi di legittimità procedurale, ma ad ottenere il voluto effetto sarebbe stata necessaria invece l'osservanza di tutte le forme e garanzie stabilite, per l'ipotesi della soppressione di un Comune e della sua aggregazione ad un altro, dagli

articoli 113 e 114 della legge comunale e provinciale. Ed invero, raccogliendo in una breve sintesi le varie fasi della lunga controversia, presentasi come punto di partenza il Decreto del 1869 che sopprimeva l'antico Comune di Alteta per aggregarlo a Montegiorgio. Contro il Decreto del 1869 vi fu un primo ricorso degli Altetini al Re in via straordinaria, respinto col R. Decreto 8 giugno 1893; vi fu poscia un secondo ricorso analogo, accolto quest'ultimo col R. Decreto 30 luglio 1896. Coll'accoglimento del secondo ricorso il Re, il quale in sede straordinaria può, secondo la giurisprudenza di questo Consiglio, tornare a conoscere di una quistione già decisa allorquando si sottopongano nuovi elementi alla di lui valutazione, decretò una vera e propria restituzione in pristino, riconfermando l'antica autonomia di Alteta e chiudendo così definitivamente l'adito a qualunque ulteriore prolungarsi della controversia, in quanto che veniva ad essere rimosso il provvedimento del 1869 che alla controversia stessa aveva dato origine.

Attesochè tornate le cose in pristino e trovandosi Montegiorgio novellamente di fronte Alteta, comune autonomo, non v'era più materia all'esperimento d'altri ricorsi. E tanto bene lo comprese Montegiorgio, che non produsse già un nuovo ricorso, ma invece fece domanda a' termini dell'articolo 114 della legge comunale e provinciale perchè Alteta e Cerreto gli fossero riaggregati. Tuttavia essendosi il Consiglio provinciale di Ascoli Piceno rifiutato, con deliberazione 22 febbraio 1897, ad emettere parere su questa domanda, fino a quando non fosse stato sentito il voto del Consiglio comunale di Alteta non peranco costituito, il Governo, invece di proseguire la già iniziata procedura in conformità della legge comunale e provinciale, preferì sospendere dapprima, con un ordine ministeriale, l'esecuzione del Decreto del 1896, sia in ordine alla ricostituzione del Consiglio comunale di Alteta, sia ad ogni altro effetto; e poscia col provvedimento 29 luglio 1898 convertì la sospensione in definitiva revoca del Decreto del 1896.

Attesochè è chiaro che codesto provvedimento di revoca manca affatto di legittima base, imperocchè da una parte esso non fu l'atto terminativo della procedura dapprima regolarmente iniziata a forma della legge comunale e provinciale e poi troncata a metà, e d'altra parte non fu provocato da un ricorso, ma venne emesso a guisa di atto spon-

taneo per iniziativa del Governo. Se non che, a prescindere che non sarebbe stato più ricevibile un ricorso contro il provvedimento del 1896 il quale, come si è detto, restituendo le cose in pristino, aveva completamente esaurita la vertenza, ed a prescindere pure che nessun fatto od elemento nuovo era sopraggiunto a modificare la situazione, non potevasi ad ogni modo, con un atto spontaneo del Governo e senza la base di ricorso, distruggere un Decreto emanato dal Re su ricorso in sede straordinaria.

Attesochè dalle espresse considerazioni discende doversi accogliere il ricorso Mancini, col conseguente annullamento del R. Decreto 29 luglio 1898; ma annullandosi questo Decreto, viene meno anche la già accennata eccezione pregiudiziale che la difesa del Comune di Montegiorgio oppone all'altro ricorso, cioè a quello di Medori Giacomo e compagni, pretendendo che la eventuale illegalità dell'ordine ministeriale 21 ottobre 1896 con cui sospendevasi la esecuzione del R. Decreto 30 luglio di quell'anno, sarebbe rimasta sanata appunto dal D. R. 29 luglio 1898.

Una volta dichiarata la nullità di quest'ultimo provvedimento, non può più farsi questione, rispetto al menzionato ordine ministeriale, nè di ratifica, nè di sanatoria, di guisa che non vi è ostacolo all'esame dei motivi di illegittimità che contro il detto ordine ministeriale si deducono.

Attesochè sarebbe invero superfluo a questo proposito spendere molte parole per dimostrare ciò che appare d'intuitiva evidenza, vale a dire che la sospensione nei suoi effetti di un Decreto Reale regolarmente firmato e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno contrasta apertamente coi più essenziali principii del diritto pubblico italiano. Può il Re revocare o riformare nelle debite forme i propri atti, ma non può, senza la osservanza di tali forme, sospenderne l'esecuzione. E se lo stesso Sovrano non ha una siffatta facoltà di sospensione, tanto meno potrebbe la facoltà stessa riconoscersi ad un Ministro. Per l'art. 67 dello Statuto i Ministri sono responsabili e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro; ma la firma di un Ministro non può tenere le veci della firma del Re. Per conseguenza un ordine ministeriale che sospenda gli effetti di un Decreto Regio non può non ritenersi viziato di radicale incompetenza e di eccesso di potere.

Attesochè, ciò posto, deve accogliersi anche il ricorso Medori, non potendo ostare all'annullamento dell'ordine ministeriale di sospensione il non essere il medesimo stato dal Ministero materialmente prodotto a questa Sezione malgrado la richiesta fattane con la decisione interlocutoria 4-23 giugno 1898. Basta infatti notare che dalla lettera 25 luglio 1898 del Ministero dell'Interno e da altri documenti risulta chiaramente il contenuto del detto provvedimento ministeriale.

Attesochè peraltro non può farsi buon viso alle due conclusioni dei ricorrenti, con l'una delle quali domandano che la Sezione dichiari nulli tutti gli atti comunali del Comune di Montegiorgio nei suoi rapporti con Alteta e Cerreto, in quanto possano aver violato il Regio Decreto 30 luglio 1896, mentre che con la seconda chiedono l'esplicita riserva a favore delle borgate di Alteta e di Cerreto, ricostituite in Comune, dell'azione di danni contro Montegiorgio e contro chi di ragione per l'illegittima sospensione. Non può accogliersi la prima conclusione, non essendo còmpito di questa Sezione il fare delle declaratorie di nullità generiche quando gli atti di cui si chiede l'annullamento non siano singolarmente impugnati nei modi di legge, a tacere che nel caso concreto non sarebbe neppure dimostrata la veste e l'interesse del sig. Medori e dei suoi compagni a gravarsi di tutte e singole le deliberazioni del Comune di Montegiorgio aventi tratto ad Alteta e Cerreto ed emesse dopo il primo ottobre 1896. L'altra conclusione poi non può trovare accoglimento, perchè una riserva dell'azione dei danni da parte di questo Collegio, non potendo certo vincolare l'autorità giudiziaria, costituirebbe una statuizione superflua in questa sede.

Per questi motivi, la Sezione, riuniti i ricorsi, in accoglimento dei medesimi annulla, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1899, n. 69).

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Trucchi (avv. Ottolenghi) — Ministero dell'Interno e Comune di Ventimiglia (avv. Rivaroli).

Medici condotti — Stabilità — Comuni con più condotte — Trasferimento del medico da una ad altra condotta — Diritti delle Rappresentanze comunali — Patti contrattuali.

La stabilità acquisita dal medico condotto in base all'art. 16 della legge sanitaria 22 dicembre 1888 abbraccia indubbiamente così la carica come lo stipendio corrispettivo, in quanto una pubblica necessità non ne giustifichi la riduzione; e tale garanzia sussiste, perchè d'interesse pubblico, anche in presenza di patti contrari.

Ma nè dalla disposizione del suddetto articolo, nè da altre della citata legge è vietato alle rappresentanze comunali di poter trasferire da una ad altra condotta, nei comuni che ne hanno più d'una, i medici condotti, quand'anche la loro nomina sia diventata stabile, sempre che però non facciano ostacolo patti contrattuali precedentemente intervenuti tra l'amministrazione comunale e il medico condotto.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1899, n. 62).

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di Osilo (avv. De Murtas-Zichina e Fazio) — G. P. A. di Sassari.

Medici condotti — Diffidamento — Deliberazioni d'urgenza della Giunta municipale — Ratifica del Consiglio — Giudizio sull'urgenza — Se spetta alla rappresentanza comunale — Mancata notificazione a un consigliere del giorno dell'adunanza del Consiglio — Nullità della deliberazione consigliare.

È regolare la deliberazione presa di urgenza dalla Giunta municipale di darsi la diffida al medico condotto, quando sia imminente la scadenza del triennio di servizio, e quindi la deliberazione suddetta abbia inteso a mantenere piena libertà al Comune; mentre spetta sempre al Consiglio comunale che deve ratificare la deliberazione di urgenza prendere una definitiva risoluzione al riguardo.

Quando il diffidamento non sia dato per motivi di ordine personale, non vi è ragione che la deliberazione di ratifica del Consiglio comunale sia presa a voti segreti.

È pertanto illegittima la decisione della G. P. A. che negando alla rappresentanza comunale il giudizio sull'urgenza o meno nei casi di che trattasi, abbia perciò annullata la deliberazione della Giunta municipale, e con essa anche la ratifica data dal Consiglio comunale, ritenendo all'uopo necessaria la votazione segreta.

Se però risulti dalla relazione del messo comunale che a un consigliere non fu notificato l'avviso della convocazione del Consiglio per la ratifica della deliberazione di urgenza della Giunta municipale, tale omissione rende, pel disposto dell'art. 104 della legge com. e prov., illegale l'adunanza consiliare, e la relativa deliberazione deve quindi annullarsi col rinvio degli atti al Consiglio comunale, rimanendo impregiudicata ogni quistione riflettente il diffidamento votato dalla Giunta municipale.

Attesochè la difesa della parte resistente, pur eccependo l'inammessibilità del ricorso, non ha affatto accennato su quali motivi intendesse fondare una tale eccezione; onde non resta che passare all'esame del merito del ricorso;

Attesochè bene a ragione si duole il ricorrente Comune di Osilo che la G. P. A. di Sassari abbia desunto dal ritenuto difetto d'urgenza un motivo per annullare tanto la deliberazione della G. P. A. che diffidò il medico condotto dott. Tola, quanto la deliberazione consiliare di ratifica, essendo fuori dubbio che dell'urgenza o meno sia giudice lo stesso Consiglio comunale chiamato a ratificare il provvedimento, non senza notare che nel fatto, essendo imminente la scadenza del triennio di servizio, ben poteva apparire opportuno il prendere per deliberato della Giunta municipale un provvedimento che potesse mantenere all'Amministrazione del Comune libertà d'azione in rapporto a quel medico, salvo naturalmente al Consiglio comunale una definitiva risoluzione al riguardo;

Attesochè non meno fondata è la doglianza di avere la G. P. A. ritenuto che la deliberazione del Consiglio comunale dovesse esser presa a voti segreti, quando il diffidamento non era motivato da nessuna ragione d'ordine personale, ma solo dalla considerazione obbiettiva dell'interesse pubblico, in quanto miravasi a mantenere nel Comune più medici esercenti pel maggior vantaggio della numerosa popolazione;

Attesochè però tali motivi di giusti richiami contro la decisione della G. P. A. non bastano a salvare la cennata deliberazione di ratifica, in quanto che, tenuto conto non solo delle ragioni per le quali il Tola aveva impugnato quella deliberazione consiliare, ma anche delle considerazioni contenute nella decisione della G. P. A., resta a

vedere se la deliberazione di ratifica avesse il fondamentale requisito di un deliberato preso con l'osservanza di quelle condizioni per cui potesse ritenersi emanato da un'adunanza di consiglieri costituenti la legittima rappresentanza del Comune;

Attesochè l'istruzione disposta da questa Sezione con l'interlocutoria del 19 febbraio 1898 ha messo fuori ogni contestazione che nell'adunanza consiliare del 19 luglio 1896, non essendosi riuscito a prendere una definitiva determinazione in ordine al diffidamento già votato dalla Giunta municipale, fu stabilito di rimandare ogni risoluzione ad un'altra seduta da tenersi nel 26 dello stesso mese, alle ore 9 a. m., con l'intesa che il sindaco avrebbe fatto notificare l'ordine del giorno solo ai consiglieri assenti da quell'adunanza o che già si erano allontanati dalla sala;

Attesochè però, ammesso in base a tale accordo che la mancanza dell'avviso di convocazione rispetto ai consiglieri già intervenuti all'adunanza del 19 ed oralmente avvertiti del cennato rinvio a giorno fisso non bastasse a rendere illegittima la seduta del 26 pel fatto del loro non intervento alla seduta medesima, rimane sempre a valutare la particolare circostanza di non avere il messo comunale notificato la convocazione pel giorno 26 nemmeno al consigliere Cambilargio Antonio, che non era affatto intervenuto alla riunione del 19 e che quindi non potevasi ritenere già legalmente avvertito del giorno stabilito per la prossima adunanza;

Attesochè a tale omissione, risultante dalla relazione del messo comunale del 20 luglio 1896 originalmente trasmessa dalla Prefettura, si vorrebbe riparare con una dichiarazione resa al Commissario prefettizio inquirente dal Cambilargio, e nella quale costui dice di aver ricevuto dal messo regolare avviso della convocazione pel giorno 26, mentre il messo nella sua deposizione dice di non ricordare nulla in proposito; ma è ovvio che alle risultanze negative del referto, da cui non appare segnato tra i notificati il nome del Campilargio, non può affatto supplirsi con le postume asserzioni di costui, che toglierebbero ogni valore alle dichiarazioni scritte dall'ufficiale nell'atto stesso delle notifiche;

Attesochè non può quindi che ritenersi violata la disposizione dell'art. 104 della legge com. e prov. (testo unico

del 10 febbraio 1889 vigente nel 1896) per la mancata osservanza di una norma intesa a garentire che le deliberazioni consiliari siano prese dalla legittima rappresentanza del Comune e ad escludere il pericolo di sorprese ed equivoci;

Attesochè dovendo quindi ritenersi nulla per tale motivo la deliberazione consiliare del 26 luglio 1896 con cui fu ratificato il diffidamento del medico condotto, dott. Tola, già votato d'urgenza dalla Giunta municipale, resta salvo al Consiglio comunale il diritto di prendere al riguardo e nelle forme di legge le opportune deliberazioni, come resta impregiudicata ogni questione che rispetto al valore del diffidamento votato d'urgenza dalla Giunta municipale ed a quello del futuro deliberato del Consiglio comunale potesse tuttora sollevarsi dall'interessato dott. Tola in rapporto della stabilità come medico condotto del Comune;

Per questi motivi, la Sezione annulla tanto l'impugnata decisione della G. P. A. di Sassari, relativa al diffidamento del dott. Tola Maurizio dall'ufficio di medico condotto del Comune di Osilo, quanto la stessa deliberazione del Consiglio comunale di Osilo del 26 luglio 1896 che ratificò tale diffidamento già votato d'urgenza dalla Giunta municipale. Rinvia gli atti all'Amministrazione comunale di Osilo per gli ulteriori provvedimenti.

SEZIONE IV.

(Decisione 24 febbraio 1899, n. 103).

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Ministero di Agricoltura (avv. erar. Silvestre) — Finzi (avv. Turbiglio).

Vincolo forestale — Ricorso alla IV Sezione contro la decisione del Comitato forestale — Termine — Presenza di un ispettore governativo nel Comitato — Se ciò impedisca al Ministero di agricoltura di ricorrere — Permesso di ridurre un fondo a coltura agraria — Quando sia illegale.

I ricorsi contro le deliberazioni del Comitato forestale possono proporsi alla IV Sezione del Consiglio di Stato nel termine di novanta giorni.

La presenza di un ispettore governativo nel Comitato forestale non toglie al Ministero di agricoltura, industria e commercio il diritto di reclamare al Consiglio di Stato contro le deliberazioni del Comitato suddetto.

È illegale la deliberazione del Comitato forestale che accorda il permesso di ridurre a coltura agraria un fondo soggetto a vincolo forestale, senza accompagnarlo dalle prescrizioni efficaci ed impedire danni, e contradicendo ad una precedente decisione resa per lo stesso fondo, e divenuta inappellabile.

Attesochè il difensore della parte resistente ha sollevato all'udienza due eccezioni contro la ricevibilità del ricorso di cui si tratta, le quali non possono considerarsi fondate. La prima infatti consiste nel dichiarare irrecevibile il ricorso perchè presentato fuori del termine di legge, e precisamente perchè, sia che si guardi alla data dell'impugnata deliberazione del Comitato forestale di Cagliari resa il 24 giugno 1897, sia che si badi alla data del Decreto prefettizio emesso in conformità a quella deliberazione li 8 luglio dello stesso anno, il ricorso stato notificato il 18 settembre al Prefetto e il 21 settembre alle eredi Finzi, avrebbe lasciato trascorrere il termine di 60 giorni, stabilito dall'articolo 30 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato. Ma nel formulare questa eccezione non fu considerato che precisamente l'invocato articolo 30 di detta legge ammette i casi nei quali i termini sieno fissati dalle leggi speciali relative alla materia del ricorso, e che nel caso concreto esiste a governare la materia del ricorso la speciale legge forestale 20 giugno 1877 col relativo regolamento 10 febbraio 1878, il quale all'articolo 26 coll'ultimo comma categoricamente stabilisce: « I reclami che contro la deliberazione del Comitato possono proporsi avanti il Consiglio di Stato da chiunque vi abbia interesse debbono presentarsi nei modi ecc. entro novanta giorni dalla data della notificazione » termine questo che fu osservato dal Ministero ricorrente, ond'è che cade priva di effetto quella prima eccezione. E non regge del pari la seconda, consistente nel dire irrecevibile il ricorso perchè la deliberazione del Comitato forestale in data 24 giugno 1897 era stata resa alla presenza e col concorso dell'Ispettore forestale, rappresentante il Ministero di industria, agricoltura e commercio, il quale Ministero non avrebbe perciò avuto il diritto di ricorrere contro la deliberazione medesima. Ora, anche a prescindere dal fatto che l'Ispettore forestale si mostrò avverso alla riduzione del bosco Fenau a coltura agraria senza le condizioni pur volute

dalla legge e che solo per deferenza al Comitato egli non diede esplicito voto contrario, ma si limitò ad astenersi dal votare e non concorse perciò alla deliberazione di cui sopra, è da ritenere che nessuna disposizione di legge od anche solo di regolamento attribuisce all'Ispettore forestale la rappresentanza del Ministero, in guisa da poter paralizzare l'azione di quest'ultimo e da togliergli il diritto di reclamare al Consiglio di Stato contro deliberazioni da esso reputate lesive di disposizioni legislative interessanti l'Amministrazione cui esso presiede;

Attesochè, posta fuori di dubbio la ricevibilità del ricorso, il merito di questo è raccomandato ad un argomento di indiscutibile attendibilità, quale si è la violazione che dalla deliberazione impugnata deriverebbe all'art. 4 della legge forestale 20 giugno 1877 e agli articoli 26 e 27 del relativo regolamento, approvato col R. D. 10 febbraio 1878. E invero il Comitato forestale di Cagliari, mentre con quella deliberazione avrebbe conceduto al proprietario del bosco Fenau il permesso di ridurlo a coltura agraria senza condizioni od incombenti, avrebbe fatto cosa pienamente contraria all'art. 4 della citata legge, il quale dispone che il permesso di ridurre i boschi a coltura agraria sarà accordato « nel caso che il proprietario provegga ai mezzi opportuni per impedire danni, e questi mezzi siano riconosciuti efficaci dal Comitato forestale, sentito, ove occorra, il Consiglio provinciale sanitario »; come pure avrebbe fatto cosa del tutto contraria agli articoli 26 e 27 del mentovato regolamento, i quali, sviluppando il concetto della legge, contengono speciali discipline relative alle permissioni appunto della coltura agraria. E a dimostrarlo basta citare il primo comma dell'articolo 26, il quale stabilisce che « le domande per ridurre a coltura agraria i terreni sottoposti al vincolo forestale (e tali sono i boschi) ai termini dell'articolo 4 della legge, debbono essere presentate al sindaco del Comune, dove è situato il fondo, corredate del tipo del fondo stesso, con l'indicazione delle sue pendenze, del territorio in cui è posto, del numero di mappa e dei mezzi coi quali s'intende impedire i danni cui la coltura stessa può dar luogo ». Che se nel caso concreto la domanda, dopo avere sostituito alla presentazione del tipo alcuni dati valevoli a precisare di quale bosco si trattava, dopo avere indicato che questo aveva pendenze da 20 a 35 gradi e in quale territorio era

posto e quale ne era il numero di mappa, non ha specificato i mezzi con cui intendevansi impedire gli obvenibili danni, ma anticipatamente ha accettato quelli che fossero stati imposti dalla competente Amministrazione, tanto maggiore era il dovere del Comitato forestale di studiare e proporre codesti mezzi, anzichè farne un così completo ed illegale abbandono;

Attesochè la riduzione a coltura agraria d'un bosco vincolato, non accompagnata dalla determinazione di mezzi efficaci ad impedire danni, deve reputarsi equivalente allo svincolo del bosco stesso, svincolo che essendo stato richiesto da un precedente proprietario e dal Comitato forestale negato, fu per parte del proprietario stesso, oggetto di ricorso a questo Collegio, il quale ebbe con fondamento a ritenere: che nel bosco Fenau, sebbene vi siano alcune plaghe pianeggianti oppure lievemente inclinate, i terreni in generale sono fortemente inclinati spingendosi per lunghi tratti da 20 a 30 e anche da 30 a 40 gradi; — che il terreno è in alcune parti argilloso e calcareo e quindi mediocremente consistente; in altre silico-argilloso e quindi facile ad essere asportato dalle acque, poco profondo in generale e commisto a sassi in modo da rendere impossibile qualsiasi coltura domestica; in molti luoghi il terreno sparisce affatto; — che tre corsi d'acqua attraversano e lambiscono il fondo, i quali hanno un carattere torrentizio, e trasportano ad ogni cader di pioggia grande quantità di terra e di sassi; — che sebbene non si riscontrino veri franamenti si notano delle discese di massi che vanno ad ingombrare l'alveo dei torrenti, rendendo più impetuoso e scorretto il corso dei medesimi; — che in due punti vi sono limitate superficie piane o pianeggianti di piccola importanza, in condizione sassosa e scogliosa, le quali, quando fossero adibite alla coltura agraria, mentre non arrecherebbero alcun utile al proprietario, potrebbero essere causa di danni e di disordini nelle altre parti del fondo; — tutte le quali considerazioni di fatto necessariamente condussero al rifiuto dello svincolo e perciò alla rejezione del ricorso, la quale venne pronunciata con decisione 12 agosto 1892;

Attesochè il Comitato forestale di Cagliari, colla sua impugnata deliberazione 14 giugno 1897, commise, oltre le già osservate violazioni di legge e di regolamento, la irregolarità di non tenere alcun conto di quella decisione,

anzi di contraddirla come non si trattasse di un giudicato amministrativo inappellabile, e versante sulla identica materia;

Per questi motivi la Sezione accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1899, n. 71).

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Brancaforte (avv. Finocchiaro-Aprile) — G. P. A. di Siracusa e Giunta municipale di Buscemi.

Stipendiati comunali — Destituzione motivata per complicità in reato — Assoluzione per insufficienza d'indizii — Necessità di nuovo esame sulla posizione dello stipendiato già destituito — Domande di attribuzioni di stipendi arretrati, e risarcimento di danni — Limiti della competenza amministrativa.

Con l'art. 1 n. 12 della legge 1° maggio 1890 fu data la garanzia del reclamo in sede contenziosa a tutti gl'impiegati delle amministrazioni ivi designate, e quindi a tutti gli stipendiati o salariati delle amministrazioni stesse.

I custodi dei cimiteri devono ritenersi come inservienti e salariati comunali.

La destituzione di uno stipendiato comunale, deliberata dall'autorità municipale per avere ritenuto quello stipendiato come complice in un reato, non può avere pieno effetto anche dopo che il magistrato competente prosciolse l'imputato per insufficienza d'indizii; ma in tal caso si rende necessario un nuovo esame della posizione dell'impiegato già destituito, con riguardo al caso speciale e a tutti i meriti e demeriti del suo servizio, per vedere se non sia opportuno addivenire ad altri provvedimenti.

In controversie di tal genere, la IV Sezione, accogliendo il ricorso dell'interessato, ed assicurandogli il suddetto nuovo esame della sua condotta, deve dichiarare, per rispettare i confini della giurisdizione amministrativa, non esser luogo a statuire sulle altre domande dallo stesso formulate per attribuzione di stipendi arretrati, risarcimento di danni, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1899, n. 6).

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di Pettoranello di Molise (avv. Martini) — G. P. A. di Campobasso e Santoro (avv. Matticoli).

Segretario comunale — Licenziamento — Decisione della G. P. A. — Difetti di motivazione e di pronuncia — Attribuzioni della IV Sezione — Esame del merito della controversia.

Dato il licenziamento del segretario comunale, deliberato dal Consiglio comunale principalmente per fine di ferma, essendosi solo in via sussidiaria alluso anche a motivi di negligenza, è illegale la decisione della G. P. A. che, senza occuparsi della ragione della fine di ferma che formava la base principale del provvedimento, si fermò solo sull'appunto di negligenza che ritenne non documentata.

La IV Sezione, essendo in tale materia investita di piena giurisdizione, anzichè limitarsi ad annullare la decisione della G. P. A. e disporre la rinnovazione del giudizio di prima istanza, può alle riconosciute irregolarità supplire con l'integrale esame del merito della controversia (1).

Attesochè dalla relata dell'usciere prodotta in questa sede risulta che il reclamo del Santoro alla G. P. A. fu giudizialmente notificato al Sindaco; e però viene a mancare ogni base al primo mezzo del ricorso del Comune;

Attesochè sono invece a ritenersi ben fondati i motivi di mancata motivazione e pronuncia. Basta all'uopo leggere la deliberazione del 25 novembre 1897 per vedere che il Consiglio comunale intese di licenziare il Santoro dall'ufficio di segretario del Comune principalmente per fine di ferma, giusta l'espressa dichiarazione contenuta tanto nelle motivazioni che nella parte dispositiva e solo nelle considerazioni in via sussidiaria si fecero al Santoro anche addebiti di negligenza. Ma la G. P. A. nella sua laconica decisione dicendo semplicemente di *ritenere non documentata la negligenza ed osservando*

(1) In altre occasioni la IV Sezione, riconosciuta l'illegalità della decisione della G. P. A. in tema di licenziamento di segretari comunali, ha pronunziato l'annullamento delle medesime, rinviando le contestazioni alle Giunte medesime affinchè provvedessero con nuova pronuncia (V. in questi sensi, tra le altre, la decisione 20 novembre 1896, *Comune di Rosolina — Rorai e G. P. A. di Rovigo*, riportata nella *Giust. Amm.*, Anno 1896, P. I, pag. 417 e segg.).

di risultare il contrario dai documenti esibiti, sorvolò affatto sulla questione della fine di ferma: con che da una parte mancò di accennare alle ragioni che avevano determinato il suo convincimento in ordine a' motivi disciplinari (come pur sarebbe stato suo dovere di fronte alle determinate e specifiche accuse risultanti da' fatti articolati nella deliberazione a carico del Santoro) e dall'altra omise non solo qualsiasi considerazione, ma altresì qualsiasi giudizio su quella ragione della fine di ferma, che costituiva la base principale del provvedimento preso dalla Rappresentanza comunale. Se non che è fuori dubbio che questo Collegio, essendo nella soggetta materia investito di piena giurisdizione, anzichè limitarsi ad annullare l'impugnata decisione e a disporre la rinnovazione del giudizio di prima istanza, può all'uno e all'altro difetto supplire con integrale esame del merito della controversia;

Attesochè, venendo quindi alla prima e già accennata questione, è da notare innanzi tutto che la deliberazione del 24 giugno 1896, con cui alla scadenza della prima nomina biennale il Santoro fu confermato nell'ufficio di segretario, non fu mai trasmessa alla Sottoprefettura pel debito visto. Fermata questa circostanza risultante dall'esibito certificato del Sottoprefetto e non contestata dalla parte resistente, è agevole osservare che la deliberazione stessa non potette che rimanere priva di ogni pratica efficacia, perchè essendo mancata per fatto della stessa Amministrazione comunale, da parte dell'autorità governativa, la constatazione della regorità o meno del deliberato, mancò a questo ogni forza esecutoria. Onde i perdurati rapporti di servizio, non potendo trarre legittima causa da un tale atto, non presentano altro carattere che di una prestazione d'opera continuata di fatto anno per anno. Astraendo quindi dal giudicare quale importanza potesse avere di fronte al disposto dell'art. 112 della legge comunale e provinciale (nuovo testo unico) il fatto di avere il Sindaco nella seduta del 24 giugno 1896 dichiarato che la conferma si dovesse intendere circoscritta solo ad un altro biennio e prescindendo dal vedere se potesse avere alcun fondamento la ragione che il Consiglio comunale nel licenziare il Santoro credette poter desumere contro il predetto deliberato di conferma dal cennato limite extralegale, rimane sempre fuori dubbio che il Consiglio medesimo, non essendo vincolato in rapporto al

Santoro che unicamente da un anno all'altro, poteva legittimamente diffidarlo per la scadenza dell'anno in corso senza che fosse nemmeno richiesta la straordinaria garanzia dello intervento dei due terzi dei Consiglieri, necessario nelle deliberazioni di licenziamento per ragioni disciplinari contro i segretari durante i periodi di servizio dipendenti da formale nomina o conferma;

Attesochè è tuttavia da considerare che alla deliberazione di licenziamento del 25 novembre 1897 non può darsi effetto con la fine dell'anno naturale, come vorrebbe il Comune, in quanto che essendo la nomina del Santoro avvenuta nel 23 giugno 1894 il biennio legale di ferma era venuto a scadere non più tardi del 23 giugno 1896, e quindi da un tale momento cominciarono a decorrere nel continuato servizio di fatto i successivi periodi annuali; onde l'anno in corso al 23 novembre 1897 non poteva intendersi cominciato che al 23 giugno 1897 e non poteva avere la sua scadenza che al 23 giugno del 1898;

Attesochè riconosciuta da una tale data la legittimità del licenziamento, tornerebbe inutile discendere all'esame delle ragioni d'ordine disciplinare che il Comune sussidiariamente addusse contro il Santoro e che la G. P. A. ha ritenuto insussistenti;

La Sezione revoca l'impugnata decisione della G. P. A. di Campobasso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1899, n. 63).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Trizzino (avv. Bentivegna) — Prefetto di Girgenti, Comune di Bivona e Picone.

Ufficiali sanitari comunali — Nomina prefettizia — Termine per ricorrere alla IV Sezione — Rinvio degli atti dal Consiglio provinciale sanitario al Consiglio comunale — Necessità di riudire il Consiglio provinciale sanitario — Omissione di tale formalità — Procedimento richiesto per la nomina — Giudizio della IV Sezione — È di mera legittimità.

Il termine di 60 giorni, per ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro la nomina dell'ufficiale sanitario comunale fatta dal Prefetto, non può decorrere dal giorno in cui avvenne la nomina senza che

però questa fosse portata a conoscenza degl' interessati; ma deve decorrere dal giorno in cui tale conoscenza ebbe luogo.

Quando per la nomina dell'ufficiale sanitario comunale gli atti siano stati dal Consiglio provinciale sanitario rinviati al Consiglio comunale per nuovo esame dei meriti dei concorrenti, il Prefetto, prima di addivenire alla nomina, deve ancora sentire sulla reiterata proposta del Consiglio comunale il Consiglio provinciale sanitario.

L'omissione di tale formalità costituisce un vizio di illegalità del procedimento prescritto dall'art. 16 della legge sanitaria 22 dicembre 1888 per la nomina dell'ufficiale sanitario.

La scelta dell'ufficiale sanitario, ove siano più concorrenti forniti di titoli d'idoneità, deve dipendere da un regolare e rigoroso apprezzamento dei titoli stessi, indipendente da ogni altra considerazione contingente, e preceduta dal parere tecnico informativo che la legge ha prescritto.

Annullato dalla IV Sezione il decreto prefettizio di nomina dell'ufficiale sanitario, non può la IV Sezione, trattandosi di giudizi di mera legittimità, nominare altri; spettando la nomina di che trattasi al Prefetto, dopo aver riconosciuto e completato il procedimento ai sensi di legge.

SEZIONE IV.

(Decisione 27 gennaio 1899, n. 54).

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Loffredo (avv. Loffredo) e Comune di Terralba (avv. Pala) — Prefetto di Cagliari e Bai (avv. Cocco-Ortu).

Esattore — Nomina — Facoltà del Prefetto — Insindacabilità dei motivi di convenienza — Decreto prefettizio — Annullamento per illegittimità — Effetti della nuova determinazione prefettizia — Adunanza consorziale — Avviso di convocazione — Nomina di ufficio — Decreto.

Non è soggetta a censura la estimazione dei motivi pei quali il Prefetto s'induce a non approvare la nomina di un esattore, nè è lecito indagare a quali precisi criteri egli si sia ispirato per negare l'approvazione, bastando ch'egli abbia enunciato anche genericamente il motivo del suo diniego.

La riconosciuta illegittimità di un primo decreto col quale il Prefetto aveva rifiutata l'approvazione, basando il suo diniego sopra una omessa formalità non prescritta effettivamente dalla legge, non toglie al Prefetto medesimo la facoltà di confermare la precedente determinazione per difetto di altre formalità di procedura non rilevate nel primo esame della deliberazione del Consiglio comunale e della rappresentanza consorziale.

Alle convocazioni della rappresentanza consorziale sono applicate le disposizioni dell'art. 120 della legge com. e prov.

È nulla quindi la deliberazione presa in un'adunanza per la quale gli avvisi non sono stati consegnati almeno 24 ore prima.

L'aggiudicazione di ufficio fatta dal Prefetto non può eccedere il periodo di un anno, quando non ricorrano speciali ed attendibili circostanze.

Attesochè non può accogliersi la teorica sostenuta dal ricorrente, che, cioè, in seguito del Sovrano provvedimento col quale era stato annullato il precedente decreto del Prefetto, la facoltà a questo deferita dalla legge di dare o di negare l'approvazione alla nomina dell'esattore deliberata dalla rappresentanza consorziale dovevasi intendere limitata all'esame delle cause d'incapacità o d'incompatibilità della persona nominata, sopravvenute posteriormente al primo decreto prefettizio suaccennato. Il sovrano provvedimento, 14 aprile 1898, riconobbe illegittimo quel primo decreto del Prefetto perchè questi, rifiutando la sua approvazione alla nomina del Loffredo, aveva basato il diniego sulla omessa pubblicazione dell'avviso di concorso nei Comuni consorziati, mentre nel concreto caso tale pubblicazione non era richiesta dalla legge, trattandosi dell'aggiudicazione dell'esattoria non col sistema dell'asta, ma con quello della seconda terna. Ma il provvedimento Reale non impediva che il Prefetto potesse procedere al nuovo esame della deliberazione di nomina dell'esattore, e sotto l'aspetto della legalità e sotto quello della convenienza, con tutta quanta la integrità dei poteri che la legge in siffatta materia gli conferisce. Pacifica in questo senso è la giurisprudenza del Consiglio di Stato; e, del resto, ad esauriente conferma di tale concetto basta ricordare la testuale locu-

zione adoperata nel Regio Decreto 14 aprile 1898, nel quale, dicendosi che il ricorso del sig. Loffredo contro i decreti prefettizi 27 novembre e 2 dicembre 1897 era accolto e che i decreti stessi erano annullati, si aggiungeva esplicitamente essere « riservata però al Prefetto di Cagliari la facoltà di deliberare di nuovo, ai sensi dell'articolo 3 della legge sulla riscossione delle imposte dirette, sulla nomina ad esattore del Consorzio predetto conseguita dal ricorrente in seguito all'esperimento della seconda terna. » Fu adunque lo stesso provvedimento sovrano, che, mentre annullava il primo decreto del Prefetto, riconosceva a questo in conformità della legge, la piena potestà di portare nuovamente il suo esame sull'aggiudicazione dell'esattoria consorziale e conseguentemente di concedere o di negare a tale aggiudicazione la sua approvazione.

Attesochè neppure sussiste la dedotta violazione della regola del *non bis in idem*, ognorachè il confronto fra il Decreto, stato annullato, del 27 novembre 1897 e quello, ora impugnato, del 21 maggio 1898 dimostra che con questa seconda determinazione il Prefetto annullò l'aggiudicazione della esattoria consorziale al sig. Loffredo per considerazioni sostanzialmente diverse da quelle che nel campo della legalità avevano ispirato l'annullamento statuito col primo decreto, e che il provvedimento sovrano aveva dichiarate contrarie alle disposizioni della legge. Invero, mentre la ragione efficiente e decisiva del primo diniego dell'approvazione prefettizia era stata la ritenuta insufficiente pubblicaziore dell'avviso di concorso all'esattoria, la ragione determinativa della seconda decisione di annullamento fu la mancata tempestiva comunicazione della lettera di convocazione al sindaco di Uras e la ritenuta conseguente illegalità dell'adunanza della rappresentanza consorziale, nella quale la esattoria fu aggiudicata al sig. Loffredo. Nè è esatto il dire che della medesima circostanza aveva tenuto conto il Prefetto nel decreto del 27 novembre 1897. É ben vero che nell'ultima parte di quel decreto, dopo la diffusa motivazione desunta dal modo col quale era avvenuta la pubblicazione dell'avviso di concorso, si leggono ancora le seguenti parole: « che lo studio posto nella sorpresa è ancora provato dal fatto riferito dal sindaco di Uras con suo rapporto del 21 novembre »; ma questo fugace e generico accenno non fu la ragione del decidere e non formò

neppure lontanamente oggetto nè della critica fatta da questo Consiglio col parere emesso in adunanza generale, nè delle conformi considerazioni, sulle quali fu poggiato il Regio Decreto 14 aprile 1898, di annullamento della prima determinazione prefettizia. Ciò posto, bene e correttamente poteva il Prefetto approfondire e completare l'esame di circostanze che non avevano fornito materia al sindacato ed al responso della competente autorità superiore.

Attesochè pertanto è escluso che il Prefetto, emettendo il secondo provvedimento, siasi ribellato al Regio Decreto surriferito od abbia commesso alcun eccesso di potere, e tanto meno che abbia male interpretato ed applicato l'articolo 3 della legge, testo unico 23 giugno 1897, n. 236, sulla riscossione delle imposte dirette.

Attesochè per ciò che attiene alle censure, con le quali fu investito nel merito il decreto prefettizio 21 maggio 1898, questo Collegio, non occupandosi delle varie circostanze di fatto *hinc inde* dedotte, che sono estranee alla questione della legalità, ma a questa esclusivamente circoscrivendo la sua indagine, non può non riconoscere pienamente legale il ragionamento del Prefetto, ognorachè questi, ritenendo accertato (come del resto non si contesta nè dal ricorrente sig. Loffredo, nè dall'aderente Comune di Terralba) che la consegna al sindaco di Uras della lettera di convocazione della rappresentanza consorziale per le prime ore pomeridiane del 14 novembre era avvenuta poco avanti del mezzogiorno di quel dì medesimo, giudicò illegale l'adunanza della rappresentanza, alla quale il sindaco di Uras non intervenne.

Attesochè all'uopo giova tener presente che pei combinati articoli 3 e 12 della citata legge del 23 giugno 1897, n. 236, la nomina dell'esattore, allorchè, come nel concreto caso, ha luogo col metodo della seconda terna, spetta al Consiglio comunale o alla rappresentanza consorziale, secondo che la esattoria da conferirsi sia di un solo Comune ovvero del consorzio fra più Comuni. Ora, come non può dubitarsi che nel caso di nomina dell'esattore comunale la deliberazione del Consiglio sarebbe illegale quante volte fosse accertato che la consegna degli avvisi scritti di convocazione dei consiglieri non avvenne almeno 24 ore prima dell'adunanza, come dispone verificandosi motivi di urgenza l'art. 104 della legge com. e prov., ora art. 120 del testo

unico 4 maggio 1898, n. 164, così non può non applicarsi la stessa sanzione al caso in cui la nomina dell'esattore è fatta dalla rappresentanza consorziale perchè l'esattoria che viene aggiudicata, anzichè ad un Comune solo, si riferisce a più Comuni uniti in consorzio.

Nè vale osservare che la legge sulla riscossione delle imposte dirette non prefigge alcun termine per la convocazione dei Corpi deliberanti dai quali si procede alla nomina del titolare dell'esattoria. Ben si comprende che una disposizione su questo proposito non doveva e non poteva trovare sede nella legge speciale di riscossione delle imposte, bastando all'uopo i principii ed i precetti d'ordine generale, ai quali la legge anzidetta non ha derogato; e fra tali precetti è quello sancito dall'art. 120 della legge com. e prov. inteso ad evitare qualsiasi possibile sorpresa ed a far sì che tempestivamente avvertiti possano tutti i membri della rappresentanza deliberante prendere parte all'adunanza e alle deliberazioni relative. Appunto perchè nella legge speciale non fu posta, nè dovevasi porre, alcuna precisa statuizione in proposito, devesi aver riguardo, come ammonisce l'art. 3 delle disposizioni preliminari al Codice civile, alle norme regolatrici dei casi simili, cioè a quella saviamente ricordata nel decreto prefettizio impugnato. Ed anzi vuolsi notare che del precetto contenuto nell'art. 120 della legge com. e prov. tanto più è da ritenersi necessaria la osservanza allorchè invece dei componenti il Consiglio comunale, i quali nella ordinarietà dei casi si presuppone che dimorino nel Comune, sono da convocarsi i componenti un consorzio costituito da più Comuni, cioè i sindaci di questi i quali è da presumersi che risiedano in località diverse e distanti da quella dove il Collegio consorziale deve riunirsi.

Attesochè, ciò posto, non reggono le varie deduzioni del ricorrente, e cioè che nel caso in questione non era richiesto uno speciale avviso di convocazione, che l'adunanza fu legale ai termini dell'articolo 6 del regolamento 23 giugno 1897, n. 237, che il sindaco di Uras con lo avere segnato ricevimento dell'avviso di convocazione aveva dimostrato di essere stato avvertito in tempo per potere intervenire all'adunanza, e che, anche quando egli fosse intervenuto, la deliberazione della rappresentanza consorziale non sarebbe stata diversa.

Invero, se sta in fatto che l'avviso di concorso fissava

la scadenza del termine per la produzione delle domande da parte degli aspiranti all'esattoria, non da ciò discendeva la conseguenza che l'adunanza della rappresentanza consorziale per l'esame delle presentate istanze e per l'aggiudicazione dell'esattoria dovesse di necessità susseguire immediatamente all'atto della scadenza del termine suenunciato; occorreva adunque una apposita convocazione, di cui in effetto il sindaco di Terralba, presidente del Consorzio, ravvisò la necessità. Nè il fatto che all'adunanza del 14 novembre, nella quale ebbe luogo la nomina dell'esattore, intervennero tre dei quattro componenti la rappresentanza consorziale, giova a sanare la invalidità di quell'adunanza, ognorachè tale invalidità dipendeva dalla mancata tempestiva convocazione del quarto componente non intervenuto.

Per quanto poi riguarda la risposta scritta data dal Sindaco di Uras al Presidente del Consorzio, devesi osservare che nel verbale dell'adunanza della rappresentanza consorziale del 14 novembre 1897 manca qualsiasi accenno a tale risposta, per la qual cosa è lecito dubitare se la medesima fosse giunta alla Presidenza del Consorzio allorchè l'adunanza ebbe principio; ed anzi il silenzio del verbale fa pure dubitare se gli adunati sapessero che l'avviso era stato consegnato al collega non comparso: ma ad ogni modo tutto fa ritenere che il Sindaco di Uras non avrebbe avuto ragione d'inviare una risposta scritta preannunziante il suo intervento, se avesse creduto che l'adunanza doveva aver luogo in quel medesimo giorno e poche ore dopo il ricevimento dell'avviso di convocazione. Da ultimo è superfluo soffermarsi sulla qualsiasi influenza che l'intervento del Sindaco di Uras avrebbe potuto, o no, esercitare sulla deliberazione della rappresentanza consorziale, ognorachè il vizio primordiale sopra rilevato rese illegale e nulla l'adunanza, a cui il detto componente del Consorzio, non avvertito tempestivamente della convocazione, non intervenne, ed in cui la nomina del signor Loffredo ad esattore del Consorzio fu deliberata;

Attesochè neppure può meritare accoglimento l'altro capo del ricorso, col quale si attacca il provvedimento del Prefetto, in quanto questi dichiarò che anche per motivi di apprezzamento non reputava conveniente approvare l'aggiudicazione dell'esattoria consorziale al signor Loffredo. Più

volte questa Sezione ha ritenuto che la estimazione dei motivi di convenienza pei quali il Prefetto si induce a non approvare la nomina di un esattore non soggiace a censura; la legge 23 giugno 1897 (art. 3 e 12) ed il relativo regolamento (art. 9 e 20) attribuiscono al Prefetto la facoltà di dare o di rifiutare la sua approvazione alla nomina dell'esattore, sentita la Giunta provinciale amministrativa; ma nè la legge, nè il regolamento limitano in alcun modo la libertà di apprezzamento del Prefetto, al di cui prudente arbitrio il legislatore si affidò nello esercizio della importante funzione conferitagli. Laonde, tranne il caso in cui il provvedimento di negata approvazione alla nomina esattoriale contenga una motivazione basata sopra evidente illegalità (e ciò non accade, come già fu detto, in riguardo al decreto impugnato), non è lecito indagare a quali precisi criterii di convenienza il Prefetto siasi ispirato, e tanto meno è lecito censurarli, bastando che egli abbia enunciato, anche con un semplice accenno consigliato sovente dalla delicatezza dell'argomento, siffatto motivo del suo diniego. Ad ogni modo le ragioni di convenienza accennate nel decreto e per le quali, oltrechè per quelle di stretta legalità il Prefetto credè di non approvare la nomina dell'esattore prescelto dalla rappresentanza consorziale, risultano chiaramente dalla lettera dello stesso Prefetto al Ministero delle Finanze del 6 settembre 1898; e sono tali che, mentre non toccano menomamente la rispettabilità del signor Loffredo, e rendono perciò superfluo qualsiasi esame sui documenti da esso prodotti a prova della sua moralità non contestata, appariscono pienamente attendibili in quanto rilevano che l'apprezzamento contrario del Prefetto fu determinato da tutto il complesso del procedimento tenuto nello svolgimento del concorso e nell'aggiudicazione dell'esattoria.

Attesochè il signor Loffredo ha impugnato il più volte menzionato decreto anche nella seconda sua parte, in quanto il Prefetto aggiudicò d'ufficio la esattoria consorziale al signor avv. Boi per la durata dell'intero quinquennio: ma è evidente che questa seconda parte del decreto non fu che la conseguenza della prima, e appunto come tale non è censurabile, perchè andati deserti gli esperimenti d'asta e caduta per la rifiutata approvazione prefettizia la nomina del signor Loffredo statuita dalla rappresentanza consorziale in seguito all'adottato metodo della terna, il provve-

dimento dell'aggiudicazione di ufficio per parte del Prefetto si imponeva per la tassativa disposizione dell'art. 13 della ricordata legge, testo unico, 23 giugno 1897, n. 236, giusta quanto fu più volte ritenuto da questo collegio;

Attesochè peraltro a riguardo di questa seconda parte del decreto impugnato sia da osservarsi che la nomina dell'esattore fatta dal Prefetto in persona del signor Boi venne estesa alla durata dell'intero quinquennio 1898-1902, ed a giustificare quella estensione il Prefetto non accennò altra ragione se non che « la difficoltà di collocamento delle esat- « torie in Sardegna consiglia che il collocamento d' ufficio « quando richiesto sia esteso a tutto il quinquennio. » Per verità siffatta considerazione non si ravvisa sufficiente perchè fosse da protrarsi la durata dell'aggiudicazione oltre il periodo di un anno, fissato come limite normale dalla legge, giusta l'art. 13 sopra richiamato: non si comprende infatti e il Prefetto non dice perchè e come in Sardegna si incontrino maggiori ed eccezionali difficoltà nel conferimento delle esattorie in confronto di quanto avviene nelle altre regioni del Regno; ed anzi il fatto che non uno solo ma più furono gli aspiranti alla esattoria che trattavasi di collocare, induce a credere che le difficoltà non siano in Sardegna più gravi che altrove, tanto più che lo stesso Prefetto il quale ripose la sua fiducia nella persona da lui prescelta, non pone in dubbio la moralità e l'attitudine anche dell'altra persona che era stata preferita dalla rappresentanza consorziale, e di cui egli non approvò la nomina per motivi non direttamente riguardanti la persona medesima. Perciò l'avvenuta aggiudicazione d'ufficio è da limitarsi all'accennato periodo normale, cioè ad un anno, salvo a provvedere nei modi di legge al collocamento pel tratto di tempo successivo;

Per questi motivi, la Sezione limita ad un solo anno gli effetti della nomina d'ufficio, e nel di più respinge il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1899, n. 18).

Presidente GIORGI — *Relatore* BENTIVEGNA.

Ferrara ed altri (avv. Summonte) — Banco di Napoli (avv. Guarini e Grippo), Cima ed altri.

Banco di Napoli — Modificazioni d'organico contrarie al regolamento — Soppressione e collocamento in disponibilità dei Pandettari — Incompetenza del Consiglio generale e del Ministro del tesoro.

Le proposte di modificazione all'organico, che in qualunque modo alterino o siano in urto con le disposizioni del Regolamento generale in vigore per il Banco di Napoli, debbono essere sanzionate con le stesse forme osservate per l'approvazione del detto regolamento, e cioè con provvedimento sovrano, previo parere del Consiglio di Stato (1).

La soppressione quindi degli ufficiali Pandettari espressamente contemplati dal Regolamento, che ne determina inoltre le funzioni e la responsabilità, non può legittimamente essere deliberata dal Consiglio generale con l'approvazione del ministro del tesoro, anche quando, contemporaneamente dal Consiglio di amministrazione si provveda all'attribuzione ad altri impiegati delle funzioni delegate ai Pandettari.

Le relative deliberazioni sono quindi nulle per incompetenza ed eccesso di potere, come nulle debbono ritenersi le deliberazioni relative al collocamento in disponibilità di quei funzionari, in conseguenza della irregolare soppressione del loro ufficio (1).

Attesochè sebbene sotto forma diversa l'eccezione di irricevibilità del ricorso nuovamente elevata dal resistente che consiste nel preteso difetto di provvedimento definitivo, in sostanza è identica a quella che questo Collegio respinse siccome infondata nella sua decisione 18 dicembre 1897; epperò non è il caso d'intrattenervisi. Del resto le due decisioni citate dal contro ricorrente in sostegno di codesta eccezione non fanno al caso: in entrambe s'impugnavano provvedimenti del Direttore generale e del Consiglio d'amministrazione del Banco per inesatta applicazione di disposizioni emesse competentemente dal Consiglio generale, mentre nella specie sono in sostanza i provvedimenti organici emessi da quest'ultimo Consiglio che si denunziano siccome viziati di eccesso di potere, nel qual caso l'ordinamento dello Istituto non offre alcuna autorità che sia competente a provvedere in via gerarchica.

Attesochè la precipua questione da risolvere sta nel riconoscere se il predetto Consiglio generale nell'approvare

(1) Vedi sentenza della Cassazione di Roma 9 settembre 1898 riportata a pag. 112 dell'annata 1898.

o far approvare dal Governo del Re il nuovo organico per effetto del quale i ricorrenti furono collocati in disponibilità, si mantenne nei limiti ad esso assegnati dallo statuto del Banco, ovvero se oltrepassò codesti limiti nella soppressione di pandettari ove esistevano, modificando le tassative disposizioni del regolamento generale in vigore ed incorrendo così nel denunziato vizio di eccesso di potere;

Attesochè il regolamento predetto approvato con R. D. 21 aprile 1892, n. 218 determina la qualità, la denominazione, gli incarichi, il modo di funzionamento di pandettari, il fine cui l'opera loro è diretta, nello speciale interesse morale e materiale dell'Istituto. Ed invero per gli art. 240, 255 ed altri è istituito presso il Banco di Napoli *uno speciale ufficiale denominato pandettario*, il quale come consulente legale presso il cassiere ha l'incarico di esaminare prima del pagamento tutte quelle fedi di credito, polizze o polizzini del Banco, che portino obbligo di pagamento con condizioni, con date guarentigie e modalità e di verificare che le imposte condizioni, guarentigie e modalità siano legalmente adempiute od esaurite, affinchè il Banco possa regolarmente pagare a chi e come di dritto;

L'art. 280 stabilisce la diretta responsabilità dei predetti uffiziali prescrivendo: « il pandettario che passerà con « la sua *pagata* o *visto* polizza fede o polizzino, senza lo « adempimento delle condizioni apposte, delle formalità ri- « chieste, o con autentica falsa, quantunque col visto del « capo dello stabilimento, resterà materialmente responsa- « bile verso il Banco, senza poter addurre in suo favore « alcuna scusa. »

Indi dietro una sequela di articoli in cui con minuta precisione si indicano le norme da seguire in questa delicata parte di servizio, il regolamento stesso nell'art. 320, comprendendo il pandettario fra coloro che devono prestar cauzione, completa il suo organico concetto col dare materiale sanzione alla responsabilità dei detti uffiziali.

Laonde il pandettario nel regolamento è raffigurato sotto un aspetto complesso, preciso, ben distinto da altri impiegati dell'Istituto, la cui funzione è inerente all'organismo costituente il Banco, siccome una salvaguardia efficace e reale nel caso d'irregolare pagamento delle fedi condizionate;

Attesochè nel nuovo organico del personale più non

figurano i 5 pandettari per Napoli e quello per Bari, e con deliberazione 16 giugno 1897 del Consiglio d'amministrazione, le funzioni da essi esercitate furono attribuite ad uffiziali legali, aumentati di numero per provvedere in ispecie allo espletamento degli affari contenziosi stante il cresciuto numero delle liti;

Attesochè da codeste modificazioni organiche chiaro risulta, che se le funzioni già attribuite ai pandettari sono mantenute, è venuto meno *quello speciale ufficiale*, la cui spiccata individualità è specificatamente raffigurata nel regolamento, mentre il nuovo impiegato destinato a sostituirli non è più speciale per quel servizio, essendo d'indole sua addetto agli affari contenziosi, non offre peculiari garenzie di responsabilità diretta con cauzione. Ed invero, questi nuovi ufficiali legali funzionanti da pandettari, come gli altri impiegati di segreteria, di contabilità rispondono bensì nei casi di dolo, ma non più come quelli, e con la responsabilità diretta, garantita da cauzione nei casi d'irregolarità di pagamento per effetto di errore, di omissione, di falsità nei documenti, senza la possibilità di scusa, nemmeno il visto del capo dello stabilimento;

Attesochè con ciò è venuta meno nel pagamento delle fedi condizionate quella larga e sicura garanzia che in ragione della sua importanza è preveduta e tassativamente disciplinata dal regolamento, talchè in questa parte di servizio il regolamento stesso è stato evidentemente alterato dal nuovo organico del personale del Banco. Nè valgono gli argomenti addotti nel controricorso ad infirmare la sopradetta affermazione. Invero nessuno afferma che le funzioni di pandettari siano state soppresse: ciò non sarebbe stato possibile; ma è indubitato che coloro i quali vennero chiamati ad esercitarle non ostante la maggior garanzia di abilità che vuolsi desumere dal possesso della laurea in giurisprudenza, non offrono in nessun modo la garanzia materiale, reale ed incondizionata che giusta il regolamento offrono i pandettari. Il dire che nel nuovo organico non v'ha disposizione che vieta assoggettare a cauzione i nuovi uffiziali ora addetti a quel servizio, a nulla monta: la Sezione deve giudicare sullo stato attuale delle cose, non su ciò che per rimediare, potrà stabilirsi in appresso. Non trattasi quindi di un giuoco di parole come afferma il resistente, ma di vere, proprie e sostanziali modificazioni organiche in urto col regolamento.

Nè importa il sostenere che il nuovo organico venne approvato dal Ministro del Tesoro, poichè un Ministro non può legittimamente approvare ciò che è contrario ad un regolamento approvato con R. D., previo parere del Consiglio di Stato;

Ora, ammessa l'alterazione del regolamento, consegue che il Consiglio generale del Banco era incompetente ad approvare il nuovo organico nella parte che concerne la soppressione dei pandettari in carica e quindi non poteva legittimamente disporre il loro collocamento in disponibilità per soppressione d'ufficio; ciò facendo esso commise eccesso di potere e violò l'art. 20 dello statuto in vigore, il quale articolo mentre gli attribuisce la facoltà di approvare i ruoli organici del personale e le loro modificazioni nei limiti regolamentari gli dà semplicemente facoltà di dar voto sulle proposte di modificazioni al regolamento, la cui sanzione è riservata esclusivamente al potere sovrano, previe le prescritte formalità;

Attesochè è superfluo esaminare gli altri motivi del ricorso ed in ispecie la violazione della legge 11 ottobre 1863 sulle aspettative e le disponibilità, che sarebbe avvenuta nella pratica applicazione del nuovo organico, mentre si è riconosciuto che a riguardo dei ricorrenti non era il caso d'attuare questa legge;

Per questi motivi la Sezione accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 febbraio 1899, n. 84).

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Franchi Don Giuseppe (avv. Rossi e Zappalà-Marletta) — Ministero di Grazia e Giustizia.

Mancato deposito del provvedimento impugnato — Conseguenze — Decisione che dichiara irricevibile il ricorso — Se possa il ricorso riproporsi — «Quid» se l'autorità amministrativa rifiuti di rilasciare la copia del provvedimento che si voglia impugnare.

Una decisione della IV Sezione che dichiara irricevibile il ricorso per aver ritenuto che nelle forme nelle quali lo impugnato provvedimento veniva depositato si dovesse considerare come mancato il deposito del provvedimento medesimo, non ha carattere di pronuncia allo

stato degli atti, ma ha carattere definitivo e rende improponibile ogni successivo ricorso contro quel provvedimento.

La parte a cui venga comunicato solo verbalmente o per estratto il provvedimento amministrativo che intende impugnare innanzi alla IV Sezione, ha l'obbligo di richiederne copia conforme per allegarla al ricorso, e, nella ipotesi di un rifiuto, deve far constare legalmente della infruttuosa richiesta: senza di che il ricorso stesso, non corredato del provvedimento che s'impugna, rimane colpito di radicale nullità.

Attesochè, con la decisione del 4 giugno 1898 (1) emessa sul precedente ricorso diretto ad impugnare gli stessi provvedimenti investiti col ricorso attuale, la Sezione rilevò che della impugnata ultima risoluzione del Ministero di grazia e giustizia del novembre 1895 non era traccia negli atti della causa altrimenti che in un attestato di un vice cancelliere della prima Pretura di Roma, da cui risultava di essere stata comunicata al ricorrente Franchi addì 26 di quel mese una lettera della Procura del Re relativa al rigetto di un reclamo da esso Franchi prodotto; e, prescindendo dal vedere se tale comunicazione dovesse o no considerarsi come punto di partenza del termine dei sessanta giorni fissato dalla legge per produrre ricorso a questa sede e se quindi potesse ritenersi interposto in tempo utile il ricorso di cui allora trattavasi e che non era stato notificato ai resistenti se non al 26 gennaio 1896, considerò che il suddetto attestato, non contenendo che la estrinseca notizia del rigetto di un reclamo non specificato, non poteva supplire al mancato deposito del provvedimento impugnato, prescritto a pena di decadenza dall'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato; onde dichiarò irricevibile il ricorso;

Attesochè tale decisione, applicando una decadenza comminata dalla legge, ebbe il significato e l'efficacia non di una semplice dichiarazione di non trovar luogo ad esaminare il merito del ricorso allo stato degli atti, sibbene di una definitiva pronuncia, che, trovando il ricorso sfornito di una condizione essenziale alla sua procedibilità, importò non la sola perenzione procedurale dell'atto del ricorso,

(1) Nella *Giust. Amm.*, 1898, I, pag. 293.

ma colpì lo stesso diritto a ricorrere non esercitato nelle forme richieste dalla legge, e rese in conseguenza inoppugnabili in questa sede contenziosa i provvedimenti, che il ricorso aveva investiti;

Attesochè indarno il ricorrente osserva che non essendo mai avvenuta regolare notifica dei tre provvedimenti impugnati, non sia mai cominciato a decorrere il termine pel ricorso e quindi il ricorso stesso possa utilmente esser riproposto. Basta infatti osservare che in quanto ai due più antichi provvedimenti, cioè a quelli del 16 luglio 1892 e del 26 marzo 1893 (di cui il Ministero si è ora rifiutato di dar copia al Franchi, mentre del primo il Franchi stesso aveva già avuto comunicazione per mezzo dell'Economo Generale dei benefici vacanti di Firenze, come dal documento già prodotto nel precedente giudizio), ogni questione rimane assorbita dall'altra considerazione già fatta nella precedente decisione, che, cioè, dei tre provvedimenti impugnati poteva ritenersi direttamente investito dal ricorso soltanto l'ultimo del novembre 1895, con cui fu respinto il reclamo già interposto per ottenere l'annullamento degli altri due, del 16 luglio 1892 e del 26 marzo 1893, e che perciò non potevasi passare all'esame di siffatti più antichi provvedimenti se non in quanto la Sezione si ritenesse autorizzata a conoscere del meno antico e a pronunciarne l'annullamento. E rispetto a tale ultimo provvedimento la Sezione osservava che non poteva giovare il dubbio che esso fosse stato comunicato solo verbalmente al Franchi, poichè in tale caso egli avrebbe avuto l'obbligo di richiederne copia conforme per alligarla al ricorso e, nell'ipotesi non ammessibile di un rifiuto, far constare legalmente della infruttuosa richiesta. Ma, soggiungeva la Sezione, non avendo il Franchi usato al riguardo alcuna diligenza, il suo ricorso dovrà ritenersi colpito di radicale nullità;

Attesochè, ad escludere i necessari effetti della decadenza dipendente da siffatta radicale nullità, non può certo giovare la tardiva e postuma richiesta fatta intimare dal Franchi al Ministero dopo la pronuncia della decisione, che aveva già applicato quella sanzione di legge, essendosi già avvertito espressamente nella decisione stessa che rispetto alla vertenza di cui trattasi restava precluso l'adito ad ogni ulteriore esame in questa sede;

Per questi motivi, la Sezione dichiara inammessibile il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 3 marzo 1899, n. 113).
Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Comune di Nicosia (avv. Mirenghi e Macherione) — Ministero dell'Interno e Ardizione (avv. Orlando e Cimino).

Calmiere — Attribuzioni del Prefetto e della G. P. A. — Se possa imporsi ai venditori all'ingrosso.

Lo annullare la deliberazione della Giunta municipale che imponga il calmiere sulla vendita dei generi di prima necessità è di competenza del Prefetto; come è nella competenza della G. P. A. l'approvare, o meno, le deliberazioni che modificano i regolamenti municipali nella parte che riguarda le facoltà delle autorità comunali in ordine alla imposizione del calmiere.

È illegittimo il provvedimento della Giunta municipale che imponga il calmiere ai venditori all' ingrosso, dovendo tale provvedimento limitarsi ai soli rapporti che intercedono tra i venditori a minuto ed i consumatori.

Attesochè quanto al 1° mezzo del ricorso, sulla dedotta incompetenza del Prefetto ad emettere l'impugnato provvedimento, è da osservare che al Prefetto non è soltanto demandato dalla legge comunale (art. 189 testo unico 4 maggio 1898) la facoltà di annullare le deliberazioni prese in adunanze illegali e senza l'osservanza delle forme che la legge prescrive, ma anche le deliberazioni che *violano le disposizioni di legge*.

Quindi se il Prefetto ha creduto di ravvisare nelle deliberazioni ed ordinanze pel calmiere sul pane e sulla pasta una violazione di legge, motivata dalla mancanza di circostanze impellenti ed eccezionali che consigliassero il calmiere, e dalla estensione di questo non solo ai *venditori al minuto*, ma anche ai *grossisti*, tale giudizio — giusto o no — non esorbitava punto dalle sue competenze. Diverso sarebbe stato il caso se con le deliberazioni annullate si fosse portata una qualche modificazione all'art. 9 del vigente regolamento comunale di polizia urbana della città di Nicosia, nel quale, all'art. 9, è data facoltà alla Giunta municipale, ove siavi abuso da parte dei venditori, o per altre considerazioni di pubblica utilità di stabilire il calmiere per

la vendita dei generi di prima necessità, imperocchè allora; per l'art. 194, n. 9 del detto testo unico della legge com. e prov., tali deliberazioni avrebbero dovuto sottoporsi alla approvazione della G. P. A.

Attesochè con gli altri mezzi del ricorso il comune ricorrente in sostanza impugna nel merito il provvedimento sovrano che ha confermato il decreto prefettizio, perchè la Giunta municipale, avendo facoltà dal proprio regolamento di polizia urbana di potere, in caso di abusi o per considerazioni di pubblica utilità, ordinare il calmiere sui generi di prima necessità, poteva in conformità anche alle disposizioni dell'art. 81, n. 2 del regolamento 10 giugno 1889, per l'esecuzione della legge com. e prov., stabilire il calmiere secondo il suo prudente apprezzamento senza che l'autorità prefettizia avesse potestà di esaminare se ricorrevano circostanze impellenti ed eccezionali, che lo consigliassero, non essendo essa autorità giudice di tale apprezzamento; e quindi poteva la Giunta municipale estendere anche, se lo credeva necessario, il calmiere, come fece, non solo ai rivenditori al minuto, ma anche ai grossisti che vendono il genere ai detti rivenditori per la vendita ai consumatori.

Attesochè, così assunte le eccezioni nel merito del Comune ricorrente, giova osservare che se non si può negare al Comune — quando nel proprio regolamento di polizia urbana, come nel caso, è fatta facoltà al Giunta municipale di stabilire il calmiere — il diritto di decretarlo secondo il suo prudente apprezzamento, se così crede urgente e necessario agli interessi della popolazione, e sol quindi non sarebbe giustificata la motivazione del decreto prefettizio in quanto sosteneva che spettava all'autorità governativa di esaminare se ricorrevano le speciali circostanze che potessero consigliare l'adozione del calmiere, imperocchè è ovvio che di questo apprezzamento è solo giudice la Giunta municipale; è da avvertire però che il decreto prefettizio annullò le deliberazioni e ordinanze della Giunta municipale per la ragione principale che il calmiere era stato esteso ai rivenditori all'ingrosso, e non solo ai rivenditori al minuto, ritenendo che ciò facendo, la Giunta municipale avesse esorbitato dalle sue facoltà e violato la legge.

Attesochè in questa parte il decreto prefettizio e il Decreto Reale che lo ha confermato si ravvisano pienamente legittimi; poichè nè l'art. 81, n. 2 del regolamento

generale comunale 10 giugno 1889, nè l'art. 9 del regolamento speciale di polizia urbana del Comune di Nicosia, nè nessun altro articolo del detto regolamento estendono punto la imposizione del calmiere anche ai grossisti. A questa interpretazione così estensiva non solo si oppone il testo letterale delle disposizioni dei detti regolamenti, ma anche lo spirito che informa la potestà data ai Comuni di potere all'occorrenza stabilire il calmiere sui generi di prima necessità, la quale facoltà non può mai essere estesa al punto di stabilire il calmiere anche ai grossisti — a quelli cioè che non vendono direttamente ai consumatori i generi di prima necessità colpiti dal calmiere; in altri termini a stabilire non un calmiere solo, ma due calmieri sopra uno stesso genere di consumo, uno pel grossista, uno pel venditore al minuto.

Attesochè, ove si volesse estendere in questo senso la facoltà dei Comuni, ne verrebbe l'assurdo che bisognerebbe stabilire tanti calmieri quanti sono gli stadi pei quali passa il genere di prima necessità, colpito dal calmiere, prima di arrivare al mercato, ossia al consumatore. E così si aprirebbe necessariamente l'adito ad arbitrarie ingerenze in tutti gli stadi di produzione, perturbando quei naturali e complessi ordini di rapporti, che allacciano fra loro i singoli fattori che concorrono alla produzione stessa. È ovvio che, trattandosi di vincoli alla libertà del commercio, la imposizione del calmiere non può riferirsi che ai soli rapporti fra *venditori al minuto* e *consumatori*, e l'ingerenza e l'intervento dell'autorità comunale per fissare un limite al prezzo di alcuni generi di prima necessità non può logicamente comprendersi se non nel momento in cui i generi stessi arrivano al consumatore diretto. In altri termini lo scopo del calmiere è la difesa del consumatore, e questa difesa non può altrimenti attuarsi se non con la norma limitatrice per la quale l'autorità pubblica assicura al consumatore di non pagare il genere al di là di quel prezzo che si crede fissare. Il calmiere quindi dev'essere circoscritto ad abbracciare e riassumere tutti gli svariati e indefiniti fattori che concorrono alla produzione di un genere determinato il cui valore è racchiuso in quell'unico prezzo che il consumatore deve pagare.

Attesochè, del resto, giova ricordare che i principii economici accolti nel nostro diritto pubblico vigente si in-

spirano tutti alla massima libertà, regolata dalla stessa concorrenza.

Quindi ogni limitazione di essa libertà che sia indispensabile per circostanze e consuetudini locali, non può che essere intesa nella maniera più restrittiva, pel danno che essa necessariamente produce al commercio.

Attesochè, per le considerazioni sovra accennate non ha valore nemmeno la ragione anche addotta dal Comune ricorrente per giustificare l'imposizione del calmiere anche ai grossisti, che cioè in Nicosia uno solo era il grossista, che forniva i generi ai venditori al minuto, cioè i fratelli Ardizzone, e che era quindi necessario di garantire ai rivenditori al minuto un equo corrispettivo sul prezzo del genere da essi acquistato dal grossista; imperocchè niente impediva a questi rivenditori di comprare il genere altrove, se in Nicosia non potevano acquistarlo ad un prezzo che assicurasse ad essi un onesto profitto nella rivendita ai consumatori.

Per questi motivi, la IV Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 10 febbraio 1899, n. 79).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Babini (avv. Barzilai) — Comune di Alfonsine (avv. Lupacchioli e Parini).

Segretario comunale – Licenziamento deliberato dalla Giunta comunale — Doppia ratifica del Consiglio — Doppia decisione della G. P. A. — Duplice ricorso alla IV Sezione — Riunione dei ricorsi — Non è il caso far precedere l'esame del primo quando la questione venga esaurita dall'esame del secondo.

Per ragione di connessità deve ordinarsi la riunione di due ricorsi, rivolti contro due decisioni della G. P. A. riguardanti il licenziamento di un segretario comunale.

Nel caso di più successive convocazioni del Consiglio comunale pel licenziamento del segretario comunale, quando non si possa per la sistematica resistenza dei consiglieri della minoranza ottenere l'intervento dei due terzi dei consiglieri, sono applicabili le norme sulla decadenza dei consiglieri per non intervento alle sedute.

In presenza dei suddetti due ricorsi, col primo dei quali s'impugni una decisione della G. P. A. per aver ritenuta valida una deliberazione presa dal Consiglio comunale senza il prescritto numero legale, e col secondo s'impugni una seconda decisione della stessa G. P. A. riguardante una seconda deliberazione consigliare riferentesi allo stesso oggetto, cioè ratifica del licenziamento del segretario comunale deliberato in via di urgenza della Giunta municipale, la IV Sezione sul riflesso che l'esame del primo ricorso difetterebbe di scopo e di pratica efficacia, può senz'altro procedere all'esame del secondo.

Un Consiglio comunale, che abbia già deliberato la ratifica di una deliberazione della Giunta può tornare a ratificare la deliberazione stessa, nella previsione che la prima ratifica possa per vizio di forma essere invalidata. E spetta alla G. P. A. esaminare la legittimità formale di tale nuova deliberazione di ratifica.

Riconosciuta dalla IV Sezione la regolarità del procedimento seguìto per addivenire al licenziamento del segretario comunale, deliberato dalla Giunta e poscia ratificato dal Consiglio con atto rinnovato nelle forme volute dalla legge, il licenziamento di che trattasi deve ritenersi legittimo, senza bisogno di entrare in altre indagini sulla validità o meno di precedenti deliberati che potevano contenere difetti di forma, ma furono rinnovati nei modi di legge.

Attesochè i due ricorsi del sig. Alberto Babini, sebbene rivolti contro due decisioni della G. P. A. di Ravenna attraverso le medesime investono entrambi la deliberazione di licenziamento del Babini stesso da segretario comunale di Alfonsine, di guisa che havvi fra i due ricorsi quella stretta connessità che ne rende necessaria la riunione.

Attesochè, per ciò che riguarda la questione dei requisiti formali delle deliberazioni di licenziamento dei segretari comunali, questa Sezione non può che confermare sostanzialmente la massima stabilita con la decisione 2 aprile 1897 sul ricorso del Comune di Rionero in Vulture contro Scapaticci, e cioè che nel caso di più successive convocazioni di un Consiglio comunale per licenziamento del segretario, quando non si possa, sia pure per una resistenza sistematica dei consiglieri della minoranza favorevole al se-

gretario, ottenere l'intervento dei due terzi dei consiglieri richiesti per la validità della deliberazione di licenziamento, non per questo soccorra il rimedio dell'art. 271 della legge com. e prov. (già art. 247) secondo il quale i Consigli che omettono di deliberare sopra proposte dall'autorità governativa o dei presidenti a cui siano specialmente eccitati si reputano assenzienti. Questa disposizione infatti si riferisce più specialmente all'ipotesi di una resistenza collettiva delle rappresentanze locali anzichè al caso di astensioni parziali le quali, non in una presunzione di consentimento degli assenti, ma possono trovare la loro sanzione nell'applicazione delle norme sulla decadenza dei consiglieri per non intervento alle sedute.

Attesochè risolta la questione circa l'applicabilità nella specie del ricordato art. 271 (247) della legge com. e prov., ne verrebbe di conseguenza doversi accogliere il primo ricorso Babini senza possibilità di esame del merito del licenziamento, imponendosi invece l'annullamento della decisione 13 maggio 1897 della G. P. A. di Ravenna per motivo di forma, cioè per avere la Giunta erroneamente ritenuta valida la deliberazione 16 febbraio 1897 del Consiglio comunale di Alfonsine. Se non che codesto annullamento, e quindi lo stesso primo ricorso Babini tendente a provocarlo, potrebbero oggi apparire mancanti di ogni base d'interesse. quando per avventura dovesse respingersi come infondato il secondo ricorso Babini diretto contro la decisione 23 settembre 1897 della G. P. A. di Ravenna e contro la deliberazione consigliare 10 agosto di quell'anno.

È chiaro infatti che se quest'ultima deliberazione e la decisione 23 settembre 1897 della G. P. A. di Ravenna dovessero tenersi ferme, il licenziamento apparirebbe oggi regolare nella forma, di guisa che l'annullamento per ragioni di forma di una precedente deliberazione ratificante il licenziamento medesimo, difetterebbe manifestamente di scopo e di pratica efficacia.

Attesochè da questa premessa discende la necessità di entrare prima di ogni altra indagine nell'esame del secondo ricorso Babini che, come si è esposto in narrativa, si fonda su due motivi, denunciando la deliberazione consigliare 10 agosto 1897 e la decisione 23 settembre stesso anno della G. P. A. di Ravenna per eccesso di potere e por violazione dei principii generali di diritto.

Non occorre ragionare intorno all'ipotesi che fa il ricorrente, cioè che con la deliberazione 10 agosto 1897 siasi inteso confermare la precedente deliberazione consigliare 16 febbraio 1897 e sanarne la nullità, imperocchè il vero si è, ed emerge palesamente dal verbale di quella seduta, che con deliberazione 10 agosto 1897 il Consiglio comunale di Alfonsine intese riportarsi unicamente all'atto originario di licenziamento, cioè la deliberazione 31 ottobre 1896 della Giunta municipale, all'effetto di ratificarla nelle forme di legge. Di guisa che la questione riducesi solo a vedere se o meno sia lecito ad un Consiglio comunale, che abbia deliberata la ratifica di una deliberazione di Giunta, tornare a ratificarla una seconda volta nella previsione che la prima ratifica possa per vizi di forma essere invalidata e diventare caduca. Al quale proposito non si saprebbe scorgere un ostacolo di legge ad un procedimento inspirato da ragioni di cautela e risolventesi semplicemente in una deliberazione condizionata, destinata o a supplirne un'altra se non valida, ovvero a cadere come atto inutile, ma certo non illegittimo: *quod abundat non vitiat.*

Che se i consiglieri per l'art. 272 della legge com. e prov. hanno perfino la facoltà di modificare o revocare precedenti deliberazioni esecutorie, tanto meno potrebbesi loro negare la facoltà di confermare o di ripetere, per ragioni di forma, precedenti deliberazioni sospettate di nullità formale; mentre è strana la pretesa che metterebbe innanzi il ricorrente, cioè che il privato possa in simili casi vantare una specie di diritto quesito alla nullità del precedente deliberato. Rettamente quindi giudicò la seconda volta a G. P. A. di Ravenna, respingendo il reclamo del Babini; e questi a torto rimprovera a quella decisione il vizio del *bis in idem*, bastando notare che la seconda volta la Giunta non giudicò di nuovo del licenziamento, poichè al suo giudizio presentavasi invece come unico obbietto la questione sulla legittimità formale della nuova deliberazione di ratifica, nè potrebbesi argomentare il contrario da qualche frase della motivazione alludente al merito del licenziamento.

Attesochè d'altra parte non regge neppure la deduzione che, se con la deliberazione 10 agosto 1897 il Consiglio comunale intese far capo alla deliberazione di urgenza della Giunta municipale, avrebbesi dovuto rinnovare tutto il pro-

cedimento, sentendo un'altra volta il Babini nelle sue discolpe. A prescindere infatti che il procedimento, in quanto riguarda il diritto di difesa, era già integro con la deliberazione d'urgenza della Giunta municipale la quale, assumendo le funzioni del Consiglio, era competente a ricevere e valutare le discolpe del segretario e che realmente le ricevette e valutò, come emerge dal testo della deliberazione 31 ottobre 1896, fu anche opportunamente rilevato dal Comune resistente che l'amplissima difesa del Babini fatta dagli amici di lui, e specialmente dal consigliere Marcaroli, nella tornata consigliare 16 febbraio 1897, fu tenuta presente e richiamata più volte anche nella tornata 10 agosto 1897, sicchè il Consiglio deliberò con piena cognizione di causa, anche in vista delle giustificazioni del Babini indirizzate ai consiglieri comunali per mezzo delle stampe.

Attesochè il fin qui detto conduce necessariamente alla reiezione del secondo ricorso Babini e quindi alla conferma della deliberazione consigliare 10 agosto 1897 ratificante il licenziamento. Ma così essendo, viene a mancare, come già fu più sopra accennato, ogni interesse al primo ricorso Babini che non potrebbe menare se non all'annullamento della prima deliberazione di ratifica per vizio di forma, senza esame della quistione di merito del licenziamento. E siccome d'altra parte il secondo ricorso Babini non riproduce la quistione di merito, così a rigor di logica, come ebbe ad osservare all'udienza il patrocinante del Comune, sarebbe per ogni verso preclusa a questa Sezione la via ad entrare nel merito.

Attesochè del resto, quand'anche, tenuto conto della intima connessione di due ricorsi, si volesse per benevola interpretazione degli intendimenti del ricorrente, considerare implicitamente riprodotti col secondo ricorso i gravami di merito del primo e quindi, sia pure *ad abundantiam*, farne l'esame, dovrebbesi sempre riconoscere la legittimità e convenienza della misura di licenziamento. Senza potere entrare in una minuta analisi delle singole imputazioni che si fanno al Babini, è certo tuttavia dall'insieme di codeste imputazioni e dallo studio degli atti emerge in modo evidentissimo come il Babini disconoscesse i doveri del suo ufficio, atteggiandosi a capo di parte e trascurando in più modi le incombenze spettantigli per legge. Il fatto del di-

sordine gravissimo dell'archivio comunale non può essere negato di fronte alle risultanze dell'inchiesta Ferrari, e basterebbe questo fatto solo a giustificare il licenziamento, quando si consideri che per l'articolo 34 del regolamento 10 giugno 1887, n. 6107, il segretario comunale è responsabile di ogni incombenza che debba essere disimpegnata dall'ufficio comunale. Inoltre il contegno poco rispettoso del Babini verso i consiglieri comunali, documentato in atti, costituisce pure esso una mancanza grave per un segretario comunale. Ma, se pure si volesse prescindere da tutto il rimanente menando buona al ricorrente l'artificiosa classificazione degli addebiti fattigli in tre gruppi, ed occuparsi solo del terzo gruppo, non potrebbesi non ritenere sussistente il gravissimo abuso degli spazi in bianco nel registro protocollo, almeno in quanto riguarda la registrazione dell'istanza 26 dicembre 1892 della signora Babini Medaglia, imperocchè dalla ispezione della detta istanza, prodotta in originale dal Comune, e dalle postume correzioni di cifre e di parole apportatevi, ritraesi il convincimento che l'istanza sia stata realmente fatta nell'anno 1893, mentre fu registrata a protocollo sotto la data del 27 dicembre 1892 all'effetto d'impedirne la decadenza per tardività. Nè potrebbesi in contrario attribuire importanza all'atto di notorietà prodotto dal Babini, e d'altro lato inutile sarebbe, come in via subordinata chiede il ricorrente, richiamare l'istruttoria del processo penale intentato dal Babini contro Alberani e Salvatori, poichè, per ammissione dello stesso ricorrente, quel processo diede risultato negativo, il che significa che, se non fu riconosciuta la colpabilità del Babini, non rimase però neppure esclusa assolutamente la responsabilità di lui, di guisa che l'apprezzamento del giudice amministrativo non trova in questa parte l'ostacolo di un contrario giudicato del magistrato penale.

Per questi motivi la Sezione, previa riunione dei ricorsi contro le decisioni 13 maggio 1897 e 23 settembre 1897 della G. P. A. di Ravenna, rigetta quello contro la seconda delle dette decisioni, e dichiara non esservi più luogo a pronuncia sul ricorso contro la prima per mancanza di interesse attuale.

SEZIONE IV

(Decisione 3 marzo 1899, n. 108)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Festa (avv. Semeraro) — Ministero della Guerra (avv. erar. Tambroni).

Ufficiale — Inchieste — Art. 58 della legge 25 maggio 1852 — Termine di tre giorni dalla comunicazione dei documenti al giorno dell'udienza del Consiglio di disciplina — Comunicazione fatta successivamente, in seguito a richiesta dell'interessato.

Non può dirsi violata la disposizione del capoverso dell'art. 58 della legge 25 maggio 1852, per cui debbono intercedere tre giorni tra la comunicazione dei documenti all'ufficiale soggetto ad inchiesta e l'udienza del Consiglio di disciplina, quando effettivamente la comunicazione dei documenti fu fatta a tempo debito, ed una ulteriore comunicazione di altri documenti (che si assume tardiva) riguardanti fatti già contestati, ebbe luogo in seguito a richiesta dello stesso ufficiale interessato (1).

SEZIONE IV

(Decisione 24 febbraio 1899, n. 104)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* SANDRELLI

Arcispedale di Santa Maria Nuova in Firenze (avv. Sannini e Coselschi) — Romei, Valentini, Bravi ed altri (avv. Tribolati, Merci e Castellano).

Opere pie — Amministratori — Anzianità — Deliberazione del Consiglio di amministrazione che affida al presidente ff. l'incarico di firmare un ricorso — Autorizzazione della G. P. A. — Se necessaria per produrre ricorsi amministrativi — Impiegati in disponibilità — In base a quale disposizione della legge 1° maggio 1890 possono ricorrere alla G. P. A. — Diritti e posizioni acquisite dagl'impiegati — Influenza sull'attuazione di riforme organiche — Arcispedale di Santa Maria Nuova in Firenze — Servizio farmaceutico — Nuovo statuto — Diritto degl'impiegati.

Per determinare, nel silenzio dello statuto di una Opera pia, quale sia il membro più anziano incaricato di funzionare da presidente, deve ricorrersi per analogia

(1) V. decisione 9 dicembre 1898, *n. 535, Pesci — Ministero della Guerra*, riportata nella *Giust. Amm.*, anno 1898, P. I, pag. 535.

alle norme generali contenute nell'art. 255 della legge com. e prov. (t. u. del 1898) (1).

Quindi il membro di amministrazione, nominato precedentemente dal Consiglio comunale, quantunque più giovane, deve considerarsi più anziano degli altri nominati dal Consiglio stesso con elezioni successive.

Non è illegale la deliberazione del Consiglio di amministrazione di un'opera pia, che, in assenza del presidente, sia presieduto dal membro più anziano, con la quale a costui piuttosto che al presidente sia dato, per la ristrettezza dei termini, l'incarico di firmare un ricorso deliberato in quella adunanza.

La disposizione dell'art. 36, lett. b, *della legge 17 luglio 1890, per la quale occorre alle istituzioni di beneficenza l'autorizzazione della G. P. A. per promuovere azioni giudiziarie, è stata sempre intesa come dettata pei giudizi contestati innanzi al magistrato ordinario, e non è necessaria per ricorrere innanzi la IV Sezione.*

Se per lo statuto di un'opera pia lo impiegato collocato in disponibilità non possa essere più richiamato in servizio, ma possa solamente attendersi la liquidazione del trattamento di riposo, tal collocamento deve considerarsi in sostanza come un vero licenziamento e dà pertanto agl'impiegati da esso colpiti il diritto di gravarsi alla G. P. A. in base all'art. 1, n. 12, anzichè in base all'art. 2 della legge 1° maggio 1890.

Le pubbliche amministrazioni sono pienamente libere di apportare ai propri organici quelle modificazioni e riforme che sono consigliate dall'interesse generale, senza riguardo a private convenzioni o a posizioni già acquisite dagli impiegati, ammenochè non siano in precedenza dalla legge fissate peculiari guarentigie di stabilità o di inamovibilità. Debbono però essere rispettati quei rapporti di diritto privato che siano ormai perfetti tra gl'impiegati colpiti dalle disposizioni innovative e la pubblica amministrazione. Ma queste eventuali ragioni di diritto privato, qualora non venga ad esse convenientemente

(1) In materia di opere pie le norme pel computo della anzianità possono anche ritenersi determinate dall'articolo 18 del regolamento amministrativo 5 febbraio 1891, il quale pel caso delle esclusioni per incompatibilità, detta regole ben riferibili per analogia agli altri casi in cui si presenta la questione dell'anzianità.

provveduto dalla stessa amministrazione nell'atto di riforma dei propri ordinamenti, possono farsi valere innanzi alla autorità giudiziaria, senza che perciò sia impedito il corso delle riforme amministrative.

Il nuovo statuto dell'arcispedale di Santa Maria Nuova in Firenze, nello stabilire che le farmacie ed il laboratorio centrale farmaceutico dello Istituto siano o direttamente esercitati dall'amministrazione ospitaliera o dati in locazione, e che nel caso di esercizio diretto il Consiglio di amministrazione si limiti alla nomina del direttore della farmacia e del laboratorio, lasciando a questo tutta la responsabilità del servizio e quindi anche la scelta degli impiegati, tolse al personale precedentemente addetto al servizio medesimo la qualità d'impiegati di ruolo e legittimò il loro collocamento in disponibilità.

Attesochè siano da risolversi innanzi tutto le eccezioni d'irricevibilità opposte dai controricorrenti, tra le quali viene per prima quella, con cui si sostiene che il ricorso nell'interesse del Consiglio di Amministrazione dell'Arcispedale non fu legittimamente proposto, perchè prodotto, anzichè dal presidente di quel Consiglio, dal cav. avv. Lami nella spiegata sua qualità di ff. di presidente;

Attesochè l'articolo 10 dello Statuto del R. Arcispedale di S. Maria Nuova in Firenze, approvato coi RR. Decreti 11 agosto e 27 settembre 1896, dispone che, se il presidente del detto Consiglio sia impedito, ne fa le veci il consigliere più anziano. Ora non può dubitarsi che per determinare chi sia il consigliere più anziano, nel silenzio dello Statuto speciale, fa d'uopo risalire alle norme generali, le quali regolano una materia analoga, e precisamente alla disposizione dell'articolo 255 della legge comunale e provinciale (testo unico del 4 maggio 1898, n. 164), secondo il quale articolo fra eletti contemporaneamente si hanno per anziani coloro che riuscirono nel primo scrutinio per maggior numero di voti e quindi coloro che ne ottennero maggior numero negli scrutinii seguenti, e quando vi sia parità di voti si intende eletto e si ha per anziano il maggiore di età;

Attesochè alla stregua di questi principii direttivi, applicabili nella specie, e pei quali è certo che la qualifica di anziano, data ad un membro elettivo di corpi deliberanti,

significa normalmente non già il meno giovane, ma l'eletto con priorità di scrutinio e con preponderanza di suffragi, sia accertato che l'avvocato Lami, anche se più giovane di età, era però indubbiamente dei consiglieri il più anziano, perchè nominato dal Consiglio provinciale nel 22 settembre 1896, e cioè in precedenza ai colleghi nominati dal Consiglio comunale nel successivo giorno 25, e perchè fra i nominati dal Consiglio provinciale occupava per ragione di voti combinata con quella dell'età il secondo posto, divenuto il primo attesa la rinunzia del conte Ferdinando Guicciardini nominato contemporaneamente a lui e con pari numero di voti. Ciò rilevasi dalle prodotte copie del dispaccio 3 ottobre 1896 della Prefettura di Firenze e della lettera di rinunzia del conte Guicciardini, non senza aggiungere che nel dispaccio prefettizio è detto espressamente che l'ordine dato ai nomi degli eletti a comporre il Consiglio di amministrazione del pio istituto indica pure il grado rispettivo di anzianità;

Attesochè a nulla rileva che l'avvocato Lami abbia esercitato le funzioni di segretario in altre adunanze del Consiglio di amministrazione presiedute dal presidente, perchè lo stesso articolo 30 succitato del vigente statuto stabilisce che ove sia impedito il segretario, lo supplisce il consigliere più giovane; e ciò anzi conferma che mentre per la supplenza al segretario si ebbe riguardo alla età, all'incontro per le veci della funzione presidenziale, non il criterio dell'età fu voluto, ma quello ben diverso della anzianità nella carica secondo le suespresse norme segnate dalla legge fondamentale amministrativa;

Attesochè ciò posto, e poichè dal verbale dell'adunanza del Consiglio di amministrazione del 13 settembre 1897 risulta che il presidente era assente ed aveva scusata la sua assenza, bene e legalmeute la presidenza, pel verificatosi impedimento del presidente, fu assunta dall'avv. Lami, che era il consigliere più anziano; e legale fu la deliberazione, presa in quell'adunanza, di ricorrere contro la decisione della Giunta provinciale;

Attesochè non abbia neppure pregio la obbiezione che si muove contro il deliberato anzidetto, perchè con quello anzichè il presidente, fu incaricato il ff. di presidente di avanzare e firmare il ricorso a questa Sezione. Vuolsi tenere presente, in ordine a questa sottile eccezione, che con la

deliberazione del 13 settembre 1897 i componenti il Consiglio di amministrazione dichiararono di dare tale incarico al ff. di presidente, cioè a colui che legalmente faceva in quello stesso momento le veci del presidente impedito, *attesa la ristrettezza dei termini*, ed in effetto il ricorso risulta notificato alle persone interessate nei giorni 14 e 15 settembre, immediatamente successivi a quello della deliberazione; così stando le cose, e se è certo che l'avvocato Lami potè legalmente funzionare da ff. di presidente nell'adunanza in cui fu deliberato il ricorso, e che per la persistenza dell'impedimento del presidente potè anche legalmente nel successivo giorno sottoscrivere il ricorso sempre con la qualifica suenunciata, non può ritenersi contrario alla legge il conferimento dell'incarico di ricorrere dato a lui in quella qualifica, con la quale egli rappresentava, ai termini dell'articolo 10 dello statuto, il presidente impedito; nè si può da un soverchio peso dato alla materialità della parola adoperata desumere un motivo d'illegalità non rispondente allo spirito del deliberato posto in armonia con la disposizione statutaria e con la esigenza del momento;

Attesochè, quanto all'altra eccezione d'irricevibilità del ricorso perchè a proporre questo mancò l'autorizzazione della G. P. A., basta ricordare che la disposizione dell'articolo 36, lett. *h*, della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza 17 luglio 1890, n. 6972, è stata sempre intesa da questo Collegio siccome dettata solo pei giudizi contestati innanzi al magistrato ordinario, e d'altro canto il carattere di quella disposizione restrittiva di capacità la rende inapplicabile alle controversie che si svolgono nel foro amministrativo, nelle quali di frequente accade, come appunto si verifica nel caso ora in disputa, che la contestazione sia diretta contro un provvedimento emanato da quella stessa autorità, da cui l'autorizzazione ad impugnarlo dovrebbe essere impartita;

Attesochè, esclusa la necessità dell'approvazione della autorità tutoria alla deliberazione 13 settembre 1897, con la quale il Consiglio d'amministrazione dell'Arcispedale autorizzò il ricorso innanzi a questa Sezione, cade il principale, se non unico argomento, su cui poggiasi l'altra eccezione pregiudiziale, desunta dal fatto che all'adunanza non assistè e all'anzidetta deliberazione non prese parte col suo voto consultivo il Direttore generale del pio istituto. Infatti tale

deliberazione non rientra, pel suo oggetto e pel suo contenuto, in alcuna delle categorie, che sono contemplate dalle varie parti del n. 1 dell'articolo 14 dello statuto del pio ente, e per le quali ivi è detto che il Consiglio delibera, sentito il Direttore generale. D'altro canto il successivo articolo 15, mentre dispone che alle adunanze del Consiglio assiste il Direttore generale con voto consultivo, non dice e pel suo contesto non autorizza a sostenere che il mancato di lui intervento, comunque possa costituire inosservanza di norma amministrativa interna, valga a produrre la gravissima conseguenza di rendere illegittima la deliberazione: tanto più che l'articolo 15 deve intendersi in relazione ed in armonia col precedente articolo 14, secondo il quale non in tutte le deliberazioni il Direttore generale deve essere sentito, ma solo in quelle ivi specificate, e fra queste non è da comprendersi, come già si è avvertito, la deliberazione di cui ora si tratta;

Attesochè pertanto non meriti accoglimento alcuna delle eccezioni proposte contro l'ammissibilità del ricorso;

Attesochè non siano meglio fondate le due eccezioni di indole pure pregiudiziale, dall'Amministrazione dell'Arcispedale sollevate innanzi alla G. P. A. ed ora riprodotte innanzi a questa Sezione: non la prima relativa alla asserta litispendenza, perchè, a prescindere da ogni altra considerazione, sta in fatto che alla medesima fu rinunziato esplicitamente dal rappresentante del pio istituto, ognorachè questi, come risulta dal prodotto verbale dell'udienza 19 luglio 1898, innanzi alla Giunta provinciale ebbe a dichiarare caduta la eccezione per ciò che riguardava la pendenza di lite davanti al Consiglio di Stato, avendo questo ormai emesso la sua pronunzia, che fu di irricevibilità del ricorso allora direttamente proposto alla sezione IV da taluni impiegati dell'istituto ospitaliero contro la deliberazione 3 maggio 1897 della Giunta anzidetta approvante il regolamento amministrativo dell'arcispedale: non la seconda eccezione, con la quale si intendeva di limitare la decisione della Giunta provinciale alla sola questione della legittimità della deliberazione del Consiglio di Amministrazione in data 1° giugno 1897, in quanto dalla difesa dell'arcispedale si sosteneva allora e si sostiene ora non trattarsi, nel concreto caso, nè di licenziamento, nè di altra pena disciplinare, nè di formazione del ruolo di anzianità degli

impiegati, e quindi non essere applicabile l'art 1, n. 12, della legge 1° maggio 1890, che investe la Giunta provinciale della cognizione anche del merito, ma essere invece applicabile il successivo art. 2 della detta legge, che consente il solo esame della legittimità, quando il provvedimento impugnato è relativo alla carriera degl'impiegati, ma è diverso dal licenziamento.

Ora è ben facile osservare che, quantunque la deliberazione del Consiglio d'amministrazione dell'Arcispedale parli di collocamento in disponibilità, nel caso trattavasi di un vero e proprio licenziamento, ognorachè, per la esplicita disposizione dell'articolo 69 del regolamento, dalla posizione di disponibilità non era più possibile il richiamo in servizio effettivo, ed a quella posizione, dopo il biennio, doveva di necessità susseguire niente altro che la liquidazione della pensione o il conseguimento di una indennità a seconda degli anni di servizio di ciascun impiegato. Ciò posto, bene la G. P. A. respinse la eccezione dell'Amministrazione ospitaliera, la quale non può avere oggi sorte diversa, non potendosi dubitare che il ricorso degli impiegati delle farmacie era sostanzialmente rivolto contro il licenziamento palliato dal collocamento in disponibilità, e che quindi legittimamente poteva la Giunta Provinciale spingere la sua indagine ed il suo giudizio nel merito del provvedimento innanzi di lei impugnato;

Attesochè, per quanto riguarda il merito del ricorso attuale, sia da considerarsi che il precipuo argomento, a cui si ispirò la decisione della G. P. A., fu desunto dall'esame dell'articolo 42 del nuovo statuto dell'Arcispedale, approvato nel 1896. Da quell'articolo è stabilito che « nè il direttore delle farmacie, nè i suoi dipendenti entrano a far parte del ruolo, come impiegati amministrativi del pio istituto »; ma la Giunta Provinciale dopo aver ricordato il principio fondamentale di diritto che le leggi provvedono soltanto per l'avvenire, osserva che la suaccennata disposizione non può intendersi produttiva di effetti in riguardo ai farmacisti, che formavano parte del ruolo degli impiegati del pio ente secondo l'organico precedente, perchè ciò non fu espressamente detto nell'articolo medesimo;

Attesochè, in ordine alla questione così posta, sia da osservarsi innanzi tutto che le pubbliche amministrazioni sono pienamente libere di apportare ai propri organici quelle

modificazioni e riforme, che sono consigliate dal migliore ordinamento dei servizi e da altre ragioni di interesse generale. È questa una materia, che rientra essenzialmente nel campo del diritto pubblico, e contro la quale le private convenzioni e le posizioni già acquisite non possono spiegare alcuna concludente influenza, ammenochè non siano in precedenza dalla legge fissate certe peculiari guarentigie di stabilità e di inamovibilità, che nel caso in esame difettano assolutamente; nè con ciò si nega che debbano essere rispettati quei rapporti di diritto privato, che siano ormai perfetti fra gli impiegati colpiti dalle disposizioni innovative e la pubblica amministrazione; ma queste eventuali ragioni di diritto privato, qualora non venga ad esse convenientemente provveduto dalla stessa amministrazione nell'atto della riforma dei propri ordinamenti, possono sempre essere fatte valere dinanzi al competente magistrato ordinario, senza che possa rimanere limitato od impedito l'esercizio della pubblica potestà, che reputò opportuno un diverso indirizzo, od anche la sospensione dall'ufficio pubblico, ed in quest'ultimo caso il conseguente licenziamento dell'impiegato, a cui non sia garantita la inamovibilità;

Attesochè la esattezza dei suesposti concetti trova conferma nel positivo disposto dell'articolo 31 e dell' articolo 36, lettera *f* della legge 17 luglio 1890, n. 6972, dappoichè per gli articoli medesimi è riconosciuta alle pubbliche amministrazioni di beneficenza, e appunto tra queste è l'Arcispedale di Santa Maria Nuova in Firenze, la potestà di stabilire e anche di modificare le piante organiche dei propri impiegati, richiedendosi soltanto in proposito l'approvazione dell' autorità tutoria, che nel concreto caso fu data;

Attesochè, fermato il principio della legittimità delle modificazioni di cui sopra è parola, non possa dubitarsi che l'articolo 42 del nuovo ed attualmente vigente statuto dell'Arcispedale, con lo avere stabilito che le farmacie ed il laboratorio farmaceutico centrale del pio istituto sono o direttamente esercitati dall'amministrazione ospitaliera o dati in locazione, e che nel caso di esercizio diretto il Consiglio di amministrazione limita la propria azione alla nomina del direttore delle farmacie e del laboratorio, fissando a questo gli oneri e gli onorari, ma lasciando al direttore così nominato tutta la responsabilità del servizio e perciò anche

la scelta del personale da lui dipendente nel numero fissato dal ruolo annesso al regolamento, intese nel modo più evidente statuire che il nuovo ordinamento dato al servizio farmaceutico importava di necessità una immutazione radicale della condizione degli impiegati addetti al servizio medesimo, immutazione che non può concepirsi subordinata al mantenimento in ufficio dell'antico personale di ruolo, perchè altrimenti non sarebbero stati possibili la concessione delle farmacie in locazione, nè in caso d'esercizio diretto la scelta del personale lasciata al direttore, ed in una parola non sarebbe stato possibile l'attuamento del nuovo indirizzo reclamato dal bisogno di un migliore esplicamento del servizio;

Attesochè non può pertanto ammettersi che l'articolo 42 del nuovo statuto abbia inteso di riferirsi anche alla posizione in cui si trovavano gli impiegati delle farmacie appartenenti al personale di ruolo secondo lo statuto precedente: a quella posizione anzi il summenzionato articolo si riferì direttamente, allorchè, a meglio determinare ed integrare il concetto innovativo già abbastanza chiaramente espresso, aggiunse la più esplicita disposizione che nè il direttore delle farmacie nè i suoi dipendenti fanno parte del personale amministrativo di ruolo: nè in verità faceva d'uopo di altre statuizioni, oltre quelle sopra riportate, per rendere ancor più manifesto lo spirito e l'intendimento del nuovo statuto su questo punto speciale;

Attesochè, d'altronde, negli articoli 60 e seguenti dello stesso statuto fu disposto che la nuova amministrazione avrebbe dovuto, entro un congruo termine, presentare all'esame ed all'approvazione dell'autorità tutoria, sentito il parere della Deputazione Provinciale, il regolamento amministrativo dal quale sarebbero stati stabiliti il nuovo ruolo organico di tutti i servizi coi relativi stipendi, salari ed assegni, ed anche quelle disposizioni relative al personale in servizio nel momento della emanazione del nuovo statuto, che per l'applicazione di questo e de'nuovi organici fossero state necessarie. Ben si scorge che tali sanzioni dello statuto ebbero diretto riferimento alla condizione dell' antico personale, e così anche del personale dei farmacisti in rapporto al nuovo ordinamento; ed il regolamento compilato e debitamente approvato dall'autorità tutoria nel 3 maggio 1897, non fu che la più concreta estrinsecazione del pensiero direttivo già sufficientemente rivelato dallo statuto.

Dalle quali premesse discende altresì la conseguenza che le disposizioni contenute negli articoli 69 e 70 del regolamento ben potevano e dovevano spiegare la loro efficacia in riguardo agli antichi impiegati delle farmacie, non ostante la prescrizione dell'articolo 58 del precedente statuto approvato col Regio Decreto 24 giugno 1886, perchè la modificazione all'antico organico con questo sancito era stata attuata già dall'articolo 42 dello statuto a cui il regolamento non fece che dare pratica esecuzione;

Attesochè giovi anche tener presente che il sistema adottato di riservare al regolamento le norme concrete riguardanti l'organico ed il trattamento degl'impiegati dell'Arcispedale fu riconosciuto preferibile dal Consiglio di Stato anche perchè meglio garantiva i diritti degli impiegati, i quali contro il regolamento approvato dalla G. P. A. avrebbero potuto reclamare in primo grado al Ministero dell'Interno, ed in secondo grado al Re in via straordinaria o a questa Sezione, mentre contro lo statuto e contro il relativo Regio Decreto di approvazione non avrebbero avuto che un solo grado di ricorso. Ora è certo che gl'impiegati dell'antico organico dell'Istituto ospitaliero anzidetto non insorsero mai contro lo statuto approvato nel 1896, e che il ricorso da taluno di essi proposto contro la deliberazione della Giunta provinciale, che approvò il regolamento, fu da questo Collegio dichiarato irricevibile. E da ciò consegue che tanto lo statuto anzidetto quanto il successivo regolamento sono ormai divenuti irretrattabili; e come sono da riconoscersi emanate in conformità di quelli le deliberazioni del Consiglio di amministrazione del 1° giugno 1897, concernenti l'assunzione dell'esercizio diretto delle farmacie, la nomina del direttore di queste ed il collocamento in disponibilità dei farmacisti con tutti gli effetti di cui all'articolo 69 del regolamento succitato, così non può non ravvisarsi incorsa dalla impugnata decisione la dedotta violazione delle norme statutarie e regolamentari surriferite, non che di quelle contenute negli articoli 31 e 36, lett. *f*, della legge 17 luglio 1890, n. 6972;

Attesochè, dopo quanto si è osservato, è appena da aggiungere che la disposizione, contenuta nell'articolo 42 della statuto, di dare in affitto, ove se ne ravvisi la maggiore convenienza, l'esercizio delle farmacie del pio Istituto ospitaliero, è pienamente conforme alle norme stabilite dal-

l'articolo 52 del regolamento amministrativo 5 febbraio 1891, n. 99, il quale non può dirsi che contradica all'articolo 27 della legge suindicata mentre anzi ne esplica meglio lo spirito inteso a favorire il maggiore vantaggio economico degli enti di beneficenza;

Attesochè dal fatto che fu prescelto l'esercizio diretto delle farmacie, e che il personale di queste è lo stesso che prima faceva parte del ruolo organico, non si può trarre la conseguenza che gli antichi uffici dei farmacisti siano rimasti esenti da sospensione o modificazione. Certamente sussiste sempre, nè potrebbe essere altrimenti, il servizio farmaceutico, che non si pensò mai di abolire; ma di quel servizio è stato sostanzialmente variato il modo di prestazione nei rapporti tra chi lo adempie ed il suo istituto ospitaliero: ed al servizio medesimo per effetto delle nuove disposizioni si provvede oggi senza che sulle persone che lo prestano l'amministrazione dell'Arcispedale spieghi più alcun diritto di nomina o di licenziamento, tranne quello di nominare il Direttore nel caso dell'esercizio diretto. E se è vero che allegata al regolamento esiste una tabella *C*, indicante gli assegni attribuiti ai farmacisti, questa tabella trova riferimento non già nell'articolo 80 del regolamento medesimo che parla di stipendi e di salari degl'impiegati e salariati, ma nell'articolo 20, che, prevedendo il caso dell'esercizio diretto, volle in quella tabella *C* specificati il numero e gli assegni del personale delle farmacie. E tanto l'articolo 20, quanto la tabella *C*, pensatamente parlano di assegni, e non di stipendi, che ai soli impiegati di ruolo sono dovuti secondo l'articolo 80 del regolamento e secondo l'annessa tabella *A*;

Attesochè, essendo avvenuto che la scelta fatta dal Direttore delle farmacie sia caduta sulle persone degli antichi farmacisti, perciò ad essi viene corrisposto l'assegno nella misura stabilita dall'articolo 70 dell'attuale regolamento; ma questa benigna disposizione, che, insieme alle altre nel detto articolo enunciate, fu equamente deliberata in riguardo agli antichi impiegati del pio ente, non può ritorcersi contro di questo nel senso che sia da scorgersi una anormalità ed una ingiustizia in quel trattamento favorevole, che apparisce ispirato da criteri di convenienza amministrativa e rispondente alla finalità della pia istituzione;

Attesochè non occorra soffermarsi sopra altre considerazioni d'ordine secondario, ognorachè quelle sin qui esposte sono decisive per la risoluzione della controversia;

Per questi motivi, la Sezione, respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso, e respinte le eccezioni pregiudiziali opposte dall'Amministrazione ricorrente contro la decisione della Giunta provinciale amministrativa di Firenze 29 luglio-10 agosto 1898, annulla la decisione medesima e dichiara legittime le deliberazioni 1° giugno 1897, con le quali il Consiglio d'amministrazione dell'Arcispedale di Santa Maria Nuova in Firenze provvide all'esercizio delle sue farmacie e annesso laboratorio farmaceutico centrale ed al collocamento in disponibilità degl'impiegati farmacisti in conformità dello statuto e del regolamento del pio ente.

SEZIONE IV

(Decisione 24 febbraio 1899, n. 102)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Masselli ed altri (avv. Salandra e Maiollo) — G. P. A. di Foggia, D'Orsi ed altri (avv. Magna).

Elezioni amministrative — Ricorso prodotto alla G. P. A. in sede contenziosa anzichè tutoria — Se sia errore scusabile — Se sospenda il termine — Ricorso al Consiglio comunale — Se debba, a pena di decadenza, essere accompagnato dalla prova della notificazione — Schede estratte dall'urna per contarle — Conseguenze.

Il ricorso prodotto al giudice incompetente, per effetto di errore scusabile, sospende il termine per ricorrere al giudice competente (1).

E scusabile errore quello di avere adito con ricorso contro le elezioni amministrative la G. P. A. in sede contenziosa, anzichè in sede tutoria.

Non è prescritto a pena di decadenza che il ricorso prodotto al Consiglio comunale contro le operazioni elet-

(1) La *Giustizia Amministrativa* ha già ripetutamente espresso il suo convincimento che anche nei procedimenti dei ricorsi amministrativi, come in quello dei gravami giudiziarii, il ricorso prodotto al giudice incompetente dovrebbe avere l'effetto d'interrompere e non solamente quello di sospendere il termine del ricorso al giudice competente. E però ci riportiamo alle considerazioni svolte dall'avv. **Lomonaco** nell'articolo inserto nella P. IV, *monografie,* della Raccolta anno 1898, pag. 49 e seguenti.

torali debba essere accompagnato dalla prova della eseguita notificazione, ma è logico che in tal caso il Consiglio ordini ai ricorrenti di dar la prova della notificazione stessa.

L'estrazione delle schede dall'urna per contarle prima dello scrutinio inficia di nullità tutto il procedimento della elezione.

Attesochè non può trovare accoglimento il primo mezzo del ricorso col quale si sostiene l'intempestività del reclamo D'Orsi davanti alla G. P. A. di Foggia. In più incontri e specialmente con la decisione 21 gennaio 1898, n. 28, sul ricorso della Congregazione di carità di Cento contro l'Intendente di finanza di Ferrara, questa Sezione dichiarò ampiamente le ragioni per le quali la giurisprudenza amministrativa ammette la sospensione dei termini per ricorrere nel caso di errore scusabile sulla competenza. Vero è che i termini d'impugnativa sono di loro natura perentori e, salvo le eccezioni, improrogabili, e che decorrono dalla notificazione che s'impugna. Vero è altresì che non può trovare applicazione nella soggetta materia l'art. 2125 del Cod. civ., distinguendosi sostanzialmente l'istituto della prescrizione dall'istituto della decadenza per trascorrimento di termini. Se non che la giurisprudenza benigna, che i ricorrenti combattono, fa capo agli insegnamenti del diritto romano (L. 1, § 3, D. *de appellationibus*: *Si quis in appellatione erraverit*) e, fondandosi sulla teoria dell'errore in rapporto all'elezione dei mezzi d'impugnativa, concede il beneficio della sospensione del termine, quando l'errore della competenza apparisca scusabile.

Attesochè la Sezione non crede doversi scostare dall'accennata giurisprudenza e non può convenire nell'opinione dei ricorrenti che l'errore del D'Orsi nell'adire la G. P. A. in sede contenziosa, anzichè in sede di tutela, fosse un errore grossolano da non meritare scusa. Sebbene negli ultimi anni la IV Sezione abbia costantemente tenuta ferma la massima che le Giunte provinciali amministrative debbono conoscere dei ricorsi elettorali nella sede tutoria, non mancarono tuttavia decisioni in senso diverso e tuttora la questione è argomento di discussione, sostenendosi da molti che il procedimento contenzioso sia stato esteso anche alla materia elettorale per effetto dell'art. 1 del regola-

mento 4 giugno 1891. Comunque, è certo che l'aver creduta competente la G. P. A. in sede contenziosa anzichè in sede di tutela non costituisce tale errore da doversi escludere il D'Orsi dal beneficio di cui sopra si è detto. Nè potrebbe condurre a contraria conclusione la speciale natura del contenzioso elettorale dai ricorrenti invocata a sostegno della loro tesi, imperocchè, pur non potendosi disconoscere che interessa alla cosa pubblica la pronta risoluzione di reclami riguardanti la legittima costituzione delle rappresentanze locali, non potrebbesi disapplicare per ragioni di opportunità in una speciale materia, sia pur importantissima, una norma speciale tendente a garentire l'interesse dei cittadini pello sperimento dei rimedii giurisdizionali.

Attesochè non ha miglior fondamento il secondo motivo del ricorso con cui si denuncia la violazione dell'art. 87 della legge com. e prov. per avere la G. P. A. di Foggia ritenuto bene introdotto il reclamo del D'Orsi davanti al Consiglio comunale, mentre il Consiglio aveva dichiarato irricevibile il reclamo medesimo per mancanza della prova dell'eseguita notificazione di esso ai controinteressati. L'articolo 87 prescrive che « il ricorso deve, entro i tre giorni, per cura di chi l'ha proposto, essere notificato giudiziariamente alla parte che può aver interesse, ecc. » ma non aggiunge alcuna sanzione di decadenza pel caso di omissione, nè prescrive, a somiglianza dell'art. 30 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato e dell'art. 5 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa, che insieme col ricorso debba depositarsi la prova delle eseguite notificazioni. Al difetto di una tale disposizione non può supplire il richiamo che si fa ai principii generali di diritto giudiziario, specie quando si consideri che il giudizio dato ai Consigli comunali in materia di elezioni si svolge con forme molto semplici e presenta un particolare intermedio fra la verifica dei poteri e la giurisdizione in senso proprio. Di guisa che, se pure, anche in mancanza di una espressa disposizione al proposito, voglia ritenersi prescritta a pena di decadenza la notificazione del ricorso, non potrebbesi certo nel silenzio della legge far derivare una decadenza dal mancato deposito presso la segreteria comunale della prova delle eseguite notificazioni. Non si nega che il Consiglio comunale, come qualunque altro corpo amministrativo decidente, allorquando la legge richiede la notifi

cazione dei ricorsi, debba, prima di procedere a giudizio, avere la legale certezza che a quell'obbligo siasi soddisfatto, e che non basti la scienza che del ricorso possano avere personalmente i singoli consiglieri comunali notificati, ma, se col ricorso non viene depositata anche la prova delle eseguite notificazioni, non ne deriva nel Consiglio comunale la facoltà di applicare una decadenza non comminata dalla legge, essendo invece logico e conforme allo spirito della legge che il Consiglio ordini in tal caso ai ricorrenti di dare la prova dell'eseguita notificazione. Nè si dica i Consigli comunali non possono fare ciò, perchè non hanno potere istruttorio. È chiaro infatti che ai Consigli non potrebbesi contestare un tale potere nei limiti del necessario, in applicazione dell'aforisma: *cui jurisdictio data est, ea quoque concessa videntur sine quibus jurisdictio explicari non potest.* A ragione quindi la G. P. A., davanti alla quale furono esibite le prove della notificazione tempestivamente eseguita, ritenne insussistente l'eccezione d'inammissibilità opposta al reclamo D'Orsi dal Consiglio comunale.

Attesochè non rimane quindi che l'ultimo motivo che è di merito e riguarda l'interpretazione dell'art. 73 della legge com. e prov., testo unico del 4 maggio 1898, corrispondente all'art. 76 del testo unico del 10 febbraio 1889. I ricorrenti sostengono che l'estrazione delle schede dall'urna per contarle prima dello scrutinio non sia motivo di nullità delle operazioni elettorali perchè le nullità debbono essere tassativamente comminate dalla legge e che, ad ogni modo, una simile nullità non può pronunziarsi quando nessun sospetto sia stato elevato intorno alla sincerità della votazione. Se non che ora non è molto la IV Sezione ebbe a risolvere in termini l'identica quistione con pronuncia sul ricorso di Anatrella Luigi ed altri contro Costella e Giunta P. A. di Livorno (1), confermando le massime già istituite in sue decisioni precedenti, e cioè dichiarando che l'estrazione delle schede dall'urna prima dello scrutinio inficia di nullità tutto il procedimento dell'elezione. Fu detto allora, e si ripete oggi, non essere esatto che non possano riconoscersi altre nullità se non quelle espressamente comminate dalla legge, dovendosi invece ritenere che, in quanto concerne le forme essenziali del rito elettorale, le nullità sono conseguenza necessaria ed inevi-

(1) Nella *Giust. Amm.*, 1898, P. I, pag. 545.

tabile della stessa inosservanza della legge. E, posto questo principio, non può darsi peso decisivo alla mancanza di proteste contro lo svolgimento delle operazioni, poichè gli individuali, relativi apprezzamenti sulla insospettabilità di un'elezione non valgono a togliere la contrastata violazione delle forme implichi quella possibilità di brogli che il legislatore volle perentoriamente escludere. D'altro canto non può revocarsi in dubbio che alle forme essenziali attenga quanto è stabilito nell'articolo 76 (ora 73) intorno al modo di accertamento dei voti e all'ordine in cui devono compiersi le operazioni, dalle quali la legge modificativa dell'11 luglio 1894, n. 287, ebbe ad escludere a bella posta l'estrazione delle schede dall'urna prima dello scrutinio, la quale prestavasi troppo agevolmente ad abusi ed a fraudolente alterazioni del risultato della votazione.

Attesochè le premesse considerazioni portano alla conferma dell'impugnata decisione della G. P. A. di Foggia ed alla reiezione del ricorso.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 10 marzo 1899, n. 120)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Moscati (avv. Cecchini) — Prefetto di Aquila (avv. erar. Paolucci), Comune di Amatrice ed altri.

Esattorie — Conferimento — Deliberazioni del Consiglio comunale — Nullità.

Le deliberazioni in cui possano venire in discussione le qualità personali di un concorrente all'Esattoria non possono esser prese in seduta pubblica.

In presenza di due soli concorrenti all'Esattoria è nulla la deliberazione del Consiglio comunale che dica averla conferita col metodo della terna.

SEZIONE IV

(Decisione 24 febbraio 1899, n. 98)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Luccardi (avv. Cuciniello) — Ministero dell'Interno e Deputazione provinciale di Roma.

Amministrazione provinciale — Riforma di organici — Decreto Reale di annullamento di un nuovo organico — Colpisce le nomine d'impiegati fatte in virtù dell'organico annullato — Non quelle fatte in forza dell'organico preesistente.

Un Decreto Reale, con cui furono legittimamente annullate le deliberazioni illegalmente prese dalla Deputazione provinciale in ordine a un nuovo organico riguardante gl'impiegati dall'Amministrazione provinciale, deve avere pieno effetto in rapporto alle nomine di impiegati eseguite in forza del nuovo orgarico, le quali nomine non possono più sussistere in seguito all'annullamento del relativo organico anzidetto.

Il suddetto annullamento non può però colpire una nomina fatta in virtù dell'organico preesistente a quello annullato, e che appunto per l'annullamento del novello organico riebbe piena efficacia.

Attesochè consti non essersi con la nomina del Luccardi, in data 25 giugno 1895, provvisto un posto allora costituito *ex novo* negli organici degl'impiegati dell'Amministrazione provinciale, ma un posto preesistente e per quello stipendio che già figurara nei bilanci dell'Amministrazione suddetta. Da ciò ne segue che i nuovi organici del 1895 non possono aversi come causa determinante della nomina di cui trattasi, e che l'essere l'una e gli altri stati deliberati simultaneamente, deve considerarsi un fatto del tutto accidentale ed improduttivo di particolari effetti giuridici.

Attesochè ciò non può dirsi disconosciuto dal R. D. del 16 giugno 1896, quando non si voglia far omaggio soverchio alla lettera della sua parte dispositiva, ma intenderla secondo chiaro risulta dalla motivazione premessavi, e, secondo tutti i principii di una corretta ermeneutica, è da riconoscere che, in tanto le deliberazioni della Deputazione provinciale in data 25 e 26 giugno, 1° e 2 luglio 1895 rimasero annullate, in quanto contenevano provvedimenti trascendenti i poteri di quel corpo; e però l'annullamento va ristretto a tutto ciò che le deliberazioni stesse contenevano di eccessivo, non già esteso a ciò che, non avendo se non un vincolo estrinseco ed accidentale con quelle disposizioni, si presenti atto sostanzialmente per sè stante ed immune da qualsiasi menda o vizio di illegalità — come appunto è la nomina del Luccardi. E se occorresse sia pure fugacemente accennare alla diversità di stato fra il ricorrente ed il nucleo delle persone che in virtù delle ripetute deliberazioni, occuparono nuovi posti presso l'Am-

ministrazione provinciale, basterà avvertire che mentre questi ultimi, una volta annullati gli organici del 1895, si trovavano in realtà privi di posto, onde a stretto rigore mal s'intende che continuassero a prestar servizio in una qualifica che più non sussisteva — il primo non venne a risentirne, non solo in fatto, ma neanche in diritto, conseguenza qualsiasi, perchè il suo posto era nell'antico organico contemplato, e rivivendo l'antico organico riviveva con questo, o, a meglio dire, mai non aveva cessato di esistere.

Attesochè, neanche il nuovissimo regolamento per gli impiegati provinciali andato in vigore nel 1897, contradice al concetto che la condizione del Luccardi non sia rimasta confusa con quella dei nominati a posti costituiti soltanto nel 1895. L'art. 103 di quel regolamento, nell'enunciare che anche coloro i quali avevano nel ruolo e pel ruolo del 1895 trovato un posto, vi restavano confermati sotto certe condizioni, li designa con una formula per cui deve riconoscersi nel ruolo anzidetto la causa della nomina, locchè pel Luccardi non sussiste, non potendo egli aversi per nominato piuttosto in virtù dell'organico del 1895, che in virtù del precedente il quale conteneva il posto ad esso conferito e che, giova ripeterlo, dopo l'annullamento dei ruoli sostituitigli, rivisse immediatamente e nella pienezza della sua efficacia fino al 1897; anzi dovè ritenersi come non mai abrogato e derogato, non potendo disposizioni del tutto nulle interromperne l'impero, ed essere produttive di effetti, quand'anche precarii.

Attesochè, escluso che il R. D. impugnato contenga nella sua formula una parte men che fondata e corretta, non è luogo a pronunciarne il chiestone annullamento, e avvertire che la sua intelligenza non è quella che risulterebbe dalla declaratoria della Deputazione provinciale in data 24 febbraio 1897, ma invece l'altra che non contempli punto il posto e lo stato del Luccardi, onde la condizione di questo deve essere la stessa degli impiegati che non avevano d'uopo di convalidazione qualsiasi, perchè regolarmente nominati e ad impieghi preesistenti al 1895.

Per questi motivi, la Sezione, riconoscendo a tutti gli effetti infondata la deliberazione della Deputazione provinciale di Roma, in data 24 febbraio 1897, non trova nel ricorso materia a deliberare.

SEZIONE IV

(Decisione 17 febbraio 1899, n. 88)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Lanzi (avv. Chimirri e Ricci) — Ministero delle Finanze

Impiegati della Regia dei tabacchi — Istanza per far riconoscere utile, agli effetti della pensione, il servizio prestato alla Regia — Incompetenza del Ministero delle Finanze — Competenza della Corte dei Conti.

È incompetente il Ministero delle Finanze a provvedere sopra istanza diretta a far riconoscere come valido, agli effetti della pensione di riposo, il servizio prestato presso l'Amministrazione cointeressata della Regia dei tabacchi.

In materia di pensioni la piena ed esclusiva competenza è della Corte dei Conti.

Annullando quindi per incompetenza il provvedimento emesso dal Ministero delle Finanze sulle istanze in parola, la IV Sezione non può discendere all'esame del merito del ricorso, che è devoluto esclusivamente alla Corte dei Conti.

Attesochè, in riguardo all'intervento dei signori Catastini ed altri, sia da considerarsi che furono osservate le forme prescritte dagli art. 22 e 23 del regolamento di procedura dinanzi a questa Sezione, e che, non potendosi dubitare dell'interesse diretto degli intervenienti a coadiuvare l'assunto del sig. cav. Lanzi, e perciò ad associarsi al ricorso da lui proposto, ognorachè dessi trovansi nella medesima condizione giuridica del ricorrente, l'intervento come sopra spiegato nella presente contestazione deve essere ammesso.

Attesochè, in merito del ricorso, debbasi innanzi tutto tener presente che il sig. cav. Lanzi, con la domanda che provocò il provvedimento ora impugnato, chiedeva al Ministro delle Finanze non già l'approvazione della sua nomina fatta dal Consiglio di amministrazione della Regia cointeressata dei tabacchi nel 1870, ma unicamente, come si legge nella di lui istanza del 25 novembre 1897, che « in conformità all'art. 22 della convenzione 25 luglio 1868 gli venisse riconosciuto come valido, agli effetti della pensione,

il servizio prestato presso l'Amministrazione della Regìa durante il periodo dal 1° febbraio 1870 al 31 dicembre 1883 ed al Governo dal 1° gennaio al 31 marzo 1884. »

Attesochè sia anche da rilevarsi che il ricorso col quale il sig. cav. Lanzi si è rivolto a questa Sezione in seguito della risposta data dal Ministero delle Finanze alla surriferita di lui domanda, conclude col chiedere che il provvedimento impugnato sia annullato « con l'implicito riconoscimento della legittima posizione del ricorrente e dei suoi colleghi di far constare agli effetti della pensione di riposo i servizi prestati sotto la Regìa. »

Attesochè, pertanto, non si può dubitare che l'unico obiettivo del ricorrente, e anche dei suoi colleghi e compagni di causa, è stato ed è quello di ottenere un provvedimento, che riconosca a favore di essi valido, utile e computabile, agli effetti del diritto e della liquidazione della pensione di riposo, il servizio da loro prestato presso l'Amministrazione della Regìa.

Attesochè, tale essendo il contenuto della istanza presentata in via amministrativa dal sig. cav. Lanzi, egli non avrebbe dovuto indirizzarla al Ministero delle Finanze, al quale non spetta spiegare alcuna ingerenza in materia di pensioni, materia devoluta alla esclusiva e piena giurisdizione della Corte dei Conti; giusta le disposizioni degli articoli 11 della legge 14 agosto 1862, n. 800, 12 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg. *E*, e 178 della legge, testo unico, 21 febbraio 1895, n. 70. Nella specie poi, la competenza esclusiva della Corte dei Conti sopra quanto veniva richiesto al Ministero dal sig. cav. Lanzi è anche più esplicitamente affermata dalla precisa statuizione dell'art. 34 della citata legge 21 febbraio 1895 sulle pensioni civili e militari, nel quale articolo è detto che « è utile agli effetti di pensione il servizio prestato presso la Regìa cointeressata per l'esercizio delle privative dei tabacchi costituita con la convenzione 25 luglio 1868 ...... dagli impiegati che in conformità dell'art. 22 della convenzione stessa furono nominati dal Consiglio d'amministrazione della Società, con approvazione del Ministro delle Finanze. »

Attesochè, come il sig. Lanzi, per le suespresse considerazioni, non avrebbe dovuto rivolgersi al Ministro delle Finanze, così questi non avrebbe dovuto, per le considerazioni medesime, emettere un qualsiasi provvedimento sul merito

della domanda del funzionario, ma avrebbe dovuto riconoscere la propria incompetenza, e rimettere l'interessato a far valere, a tempo debito, le sue ragioni innanzi alla Corte dei Conti.

Attesochè il ricorrente non ha rilevato questo vizio radicale del provvedimento ministeriale da lui impugnato sotto l'aspetto di altri vizi di violazione di legge e di eccesso di potere: ma questo Collegio non può a meno di tenere conto del difetto di competenza dell'autorità amministrativa che emanò il provvedimento surriferito, tanto più che su questo speciale proposito lo stesso difensore dell'Amministrazione governativa ha richiamato l'esame della Sezione con uno specifico capo delle sue conclusioni.

In effetti col ricorso proposto dal sig. Lanzi contro la determinazione ministeriale a lui contraria si sostiene che l'approvazione governativa, la quale, secondo l'art. 22 della convenzione 25 luglio 1868, approvata dalla legge 24 agosto 1868, n. 4544, era richiesta per ogni nomina di nuovi impiegati dell'Amministrazione sociale, fu già impartita dal Ministero con atti e provvedimenti i quali risalgono al tempo dell'esercizio della Regia, e che, sebbene emessi in forma collettiva, pure, giusta la tesi del ricorrente, debbono avere lo stesso valore e la stessa efficacia di altrettante singole approvazioni delle rispettive nomine. In ciò sorge una nuova conferma di quanto fu sopra osservato, e cioè che il ricorrente non volle già chiedere al Ministero nel novembre 1897 un' approvazione della sua nomina avvenuta nel 1876, ma solo intese allora, ed intende ora conseguire un più esplicito riconoscimento, ai soli effetti della pensione, del servizio prestato prima del giorno, in cui il Governo, cessata la Regia, assumeva lui ed i suoi colleghi al servizio proprio con lo stesso grado rispettivamente raggiunto negli uffici della Regia anzidetta.

Di fronte a siffatto intendimento, che inspirò dapprima la istanza del cav. Lanzi in via gerarchica, ed ora ha inspirato il ricorso di lui e l'intervento dei suoi colleghi, non si può non riconoscere fondata la eccezione elevata dall'Avvocatura erariale, che la questione così come è proposta dal ricorso, aggirandosi esclusivamente sulla valutabilità di un servizio agli effetti della pensione, esula dal campo attribuito alla competenza di questa Sezione, ed entra in quello della giurisdizione propria di un altro alto Collegio, qual'è la Corte dei Conti. Ma, se

questo è il concetto giuridico che s'impone in ordine alla controversia attuale, da ciò non deriva che debba questa Sezione dichiarare la propria incompetenza a conoscere del prodotto ricorso, dappoichè lo stesso concetto per necessità logica deve prima di tutto essere esteso ed applicato alla determinazione ministeriale con la quale fu opposta una negativa alla istanza del cav. Lanzi. In altri termini è da riconoscersi, come fu già avvertito, la incompetenza del Ministero ad emettere la intervenuta determinazione di merito, la quale, del resto, è a dubitarsi che, anche nella acquiescenza dell'interessato, avesse potuto spiegare una qualsiasi influenza sulla di lui condizione agli effetti della pensione, quante volte si riconosca che alla Corte dei Conti spetti l'assoluta potestà di apprezzare e di decidere essa sola se il complesso degli atti compiuti dal Ministero, relativamente agli impiegati nominati dalla Regia e di poi assunti al servizio dello Stato, equivalga, o no, a quella approvazione, che l'art. 22 della convenzione del 25 luglio 1868 prescriveva senza fissarne alcuna modalità concreta.

Attesochè, dovendosi per le premesse considerazioni pronunciare l'annullamento del provvedimento impugnato per ragione d'incompetenza, non si può discendere all'esame del merito del ricorso.

Per questi motivi, la Sezione, ammesso l'intervento dei signori Catastini e compagni, annulla, per incompetenza dell'autorità amministrativa, dalla quale fu emanato, il provvedimento contenuto nel dispaccio del Ministero delle Finanze del 15 febbraio 1898, col quale non fu accolta la domanda del sig. Pietro Lanzi chiedente il riconoscimento agli effetti della pensione del servizio prestato all'Amministrazione della Regia dei tabacchi.

SEZIONE IV

(Decisione 10 febbraio 1899, n. 80)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comune di Torrice (avv. Jacoucci) — Cesaretti (avv. Siliotti)

Segretario comunale — Licenziamento — Procedimento innanzi alla G. P. A. — Se necessaria la notifica del ricorso — Accuse generiche ed esagerate.

Nel procedimento che si svolge innanzi alla G. P. A. contro le deliberazioni di licenziamento del segretario

comunale non è compreso l'obbligo della notificazione dei ricorsi a cura dei ricorrenti, e neppure è stabilita la sanzione di decadenza pel caso che la G. P. A. non creda di valersi della facoltà, conferitale dall'art. 21 del regolamento per la esecuzione della legge com. e prov., di ordinare che a cura del ricorrente il ricorso venga notificato alla parte che ha interesse contrario. Tanto più se consti che il Comune sia stato pienamente informato del ricorso del segretario, avendo il sindaco trasmesso a costui un'ordinanza della G. P. A. che sospendeva il giudizio.

Non può giustificarsi il licenziamento inflitto al segretario comunale dopo 23 anni di servizio, quando le accuse d'irregolarità amministrative su cui si fonda la relativa deliberazione sono indeterminate e generiche, e non concordano le accuse fatte nella deliberazione di licenziamento con quelle formulate nel ricorso alla IV Sezione; ed appariscono le accuse stesse in parte insussistenti, in parte esagerate per ragioni estranee agl'interessi della giustizia.

Attesochè non è attendibile il motivo di rito con cui il Comune di Torrice sostiene la nullità del procedimento svoltosi dinanzi alla G. P. A. di Roma per non essere stato notificato ad esso Comune il ricorso del segretario Cesaretti. Secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, le Giunte provinciali amministrative decidono sui ricorsi dei segretari comunali contro il loro licenziamento da parte dei Consigli comunali con le forme stabilite per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e di tutela delle Giunte stesse dall'art. 19 e seguenti del regolamento 10 giugno 1889 per l'esecuzione della legge comunale e provinciale. E fra tali forme non è compreso l'obbligo della notificazione dei ricorsi a cura dei ricorrenti, ma solo l'art. 21 del detto regolamento dispone che se un ricorso riguardi l'interesse diretto di terzi, la Giunta ordina che per cura del ricorrente venga notificato alla parte interessata e sospende l'esame dell'affare finchè non consti dell'eseguita notificazione. Con questa disposizione, più che imporre alla Giunta un obbligo assoluto, si volle conferirle un potere di prudente apprezzamento da usarsi secondo le esigenze dei casi, mentre poi non si stabilì alcuna sanzione di decadenza

per l'ipotesi che la Giunta ometta di ordinare la notificazione. Basterebbe qnest'ultima considerazione a togliere ogni base al motivo del ricorso con cui dalla mancata notificazione del ricorso Cesaretti vorrebbesi far derivare la nullità della pronuncia emessa dalla G. P. A. di Roma. Ma conviene aggiungere che nella specie la Giunta a ragione non stimò necessario valersi della facoltà accordatale dal citato articolo di regolamento, dappoichè risultava in modo certissimo che il Comune era pienamente informato del ricorso Cesaretti, a dimostrare la qual cosa, a prescindere da altri documenti, basta la lettera 26 dicembre 1896, prodotta dal Cesaretti, con la quale il sindaco ff. di Torrice trasmise al Cesaretti stesso l' ordinanza della G. P. A. che sospendeva il giudizio fino all'esito del procedimento penale.

Attesochè, venendo al merito, debbansi lasciare da parte tutte le imputazioni che formavano obbietto di procedimento penale e per le quali fu dichiarato non farsi luogo a procedimento per inesistenza di reato, e ciò perchè lo stesso Comune ricorrente dichiara di voler prescindere dai fatti che avrebbero costituito dei reati ed insiste solo sui diversi addebiti di carattere amministrativo i quali pretendonsi ampiamente sufficienti a giustificare la deliberata destituzione.

Attesochè in proposito la decisione impugnata fece opportunamente rilevare che gli addebiti fatti al Cesaretti si presentano in modo del tutto generico, senza dimostrazione e riscontro di fatti. Ed invero, leggendo la deliberazione di licenziamento, si trova dapprima una pura e semplice enumerazione di colpe affermate, ma non provate in modo alcuno, e cioè disordine nell'archivio, deliberazioni di Giunte non comunicate all'autorità tutoria, contratti non redatti, spese non autorizzate, ruoli di tasse irregolarmente compilati. E più innanzi nella stessa deliberazione si riportano le stesse accuse, aggiungendosene qualcun'altra, come l'avere il segretario trascurato d'inscriversi nel ruolo dei debitori per rimborso di tassa di ricchezza mobile; ma anche qui si procede per via di mere affermazioni, dichiarando soltanto che la Giunta municipale sarebbe sempre pronta a dimostrare la sussistenza dei ricordati addebiti all'autorità amministrativa.

Attesochè, se poi le accuse siffattamente indeterminate

e generiche dell'atto di licenziamento si pongono a raffronto con le accuse formulate nel ricorso del Comune a questo Collegio, non può non comprendersi la circostanza che queste ultime accuse sono quasi tutte nuove e diverse da quelle su cui volle fondarsi il Consiglio comunale col provvedimento annullato dalla G. P. A. Nuova è l'accusa di avere il Cesaretti inviato per il visto e l'approvazione all'autorità tutoria deliberazioni i cui originali non esistevano o mancavano delle firme volute dalla legge, perocchè invece sull'atto di licenziamento lo si accusava dell' inverso, cioè di omessa comunicazione di deliberazioni all'autorità tutoria. Così pure non si parla nell'atto di licenziamento dell'accusa di essersi aumentato il conto delle somme dovute a Enrico Quattrocchi per far fronte con la eccedenza al pagamento d'interessi a creditori del Comune per mutui non autorizzati, non vi si parla della quistione della breccia o pietrisco che del resto fu esaurita dall'istruttoria penale, non vi si parla affatto della spesa di lire 271. 13 che il Cesaretti avrebbe illegalmente fatta come contributo per l'incremento delle fiere e dei mercati. Altre accuse poi sono insussistenti o per lo meno esagerate; come quella pel mancato rimborso della ricchezza mobile, visto che per deliberazione dello stesso Consiglio comunale il Cesaretti doveva percepire lo stipendio netto da tassa; così l'altro per la mancata redazione del contratto pel suono delle campane, rilevandosi dagli atti che la colpa principale di quella omissione fu di chi allora presiedeva l'amministra- del Comune; così quella per le multe fatte pagare al Comune per mancata registrazione di atti, visto che una fra quelle multe, le quali del resto nel corso di ventidue anni, furono soltanto quattro e di lieve importo, venne condonata, e per le altre tre non risultano che siano state pagate dal Comune. Altre accuse, finalmente, o furono già eliminate dall'istruzione penale, come, per es., quella che per negligenza del Cesaretti siansi pagate indennità di espropriazione maggiori delle dovute, ovvero appariscono troppe vaghe ed inteterminate, come quelle relative ai mandati emessi per spese non autorizzate, alle responsabilità incorse dagli amministratori per non avere il segretario forniti i mandati di pagamento dei necessari documenti giustificativi, alla irregolarità e parzialità nella compilazione dei ruoli delle tasse.

Attesochè, dopo ciò, guardando nel suo complesso il cumulo delle accuse mosse al Cesaretti, non può questa Sezione che convenire nel giudizio della G. P. A. di Roma, la quale, pur non disconoscendo la sussistenza di talune irregolarità amministrative al Cesaretti imputabili, trovò tuttavia che per ragioni estranee ai puri interessi della giustizia era stato dagli amministratori di Torrice esagerata ad arte l'importanza delle dette irregolarità, le quali, se possono dar luogo all'applicazione di misure disciplinari, non meritano tuttavia la severa sanzione della destituzione dopo ventitrè anni di servizio. Nè potrebbero condurre a diversa conclusione le risultanze delle inchieste Pinna e Sterbini, perchè tali risultanze furono in parte smentite dalla istruttoria penale, mentre nel rimanente la figura del Cesaretti apparve da quelle inchieste come quella di un impiegato certamente non proponibile a modello di diligenza e di correttezza amministrativa, ma non per ciò indegno di poter conservare l'ufficio di segretario comunale.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 10 marzo 1899, n. 122)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Cervio (avv. Lessona) — Ministero della Guerra (avv. erar. Tambroni)

Militari — Collocamento a riposo — Art. 13 della legge sulle pensioni civili e militari 21 febbraio 1895 — Facoltà del Governo.

L'art. 13 del testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari, approvato col Regio Decreto 21 febbraio 1895, dà facoltà al Governo di collocare a riposo per anzianità di servizio i militari che contino gli anni di servizio fissati dal precedente art. 9, quando anche non raggiungano il limite di età prescritto dall'articolo stesso; e in tal caso, per disposizione del medesimo articolo 13, il militare avrà diritto di conoscere i motivi del provvedimento.

Però i motivi anzidetti sfuggono ad ogni revisione (1).

---

(1) La sconfinata libertà riconosciuta al Governo nei casi di che trattasi a noi sembra pericolosa; e la stessa decisione del Consiglio di

E del pari non può dar luogo a reclamo la mancanza di comunicazione all'interessato delle note caratteristiche.

Attesochè l'art. 13 del testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari approvato dal R. D. 21 febbraio 1895, n. 70, conferisca al Governo facoltà di collocare a riposo per anzianità di servizio i militari che contino gli anni di servizio fissati dal precedente art. 9, quando anche non raggiungano il limite di età prescritto dall'articolo stesso; e l'esercizio di tale facoltà è stato sempre ritenuto assolutamente incensurabile presso la giustizia amministrativa. Ben vero che il legislatore aggiunge aver peraltro il militare diritto di conoscere nei casi d'applicazione del surriferito art. 13 i motivi del provvedimento; ma ciò non importa limitazioni alla facoltà di collocamento a riposo, la quale, date le circostanze richieste dal legislatore, sfugge a qualunque attacco diretto od indiretto. È ovvio, poi, che il discutere se concorressero nel caso in esame le condizioni di servizio per far luogo al provvedimento di riposo, oltrechè argomento da trattarsi in altra sede di giudizio, riuscirebbe in ogni ipotesi avanti a questo Collegio manifestamente serotino.

Attesochè il ricorso investa direttamente la comunicazione fatta al sig. Cervio d'ordine ministeriale dei motivi per cui venne collocato a riposo; ma pure a prescindere che si versa in tema di semplici asserzioni e che in realtà nessun effetto nello stato militare del ricorrente potrebbe derivare dallo scrutinio giudiziale di quei motivi, i quali — è fuori di controversia e giova notarlo — non rientrano menomamente in un ordine che possa in qualsiasi modo toccare alla incontestata onorabilità ed alla estimazione del sig. Cervio, pure a prescindere da tutto ciò i motivi stessi si sottraggono a loro volta ad ogni revisione. È indubitato che per l'art. 36, principio delle istruzioni approvate con R. D. 25 agosto 1893, vi hanno *note caratteristiche* secrete anche rispetto all'ufficiale a cui si riferiscono, ciò è tra le

---

Stato rileva com'essa possa essere *abile a legalizzare arbitrii.* Di qui la necessità che anche siffatta materia venga circondata delle volute cautele, atte non solo a eliminare arbitrii, ma ad assicurare la legalità e la giustizia. — Cfr. intanto la decisione 12 luglio 1895, *n. 269, Amante — Ministero della Guerra,* riportata nella *Giust. Amm.,* P. I, dell'anno 1895, pag. 307 e seg.

parti pacifico, e risulta, del resto, dalla lettera stessa della disposizione. La natura delle note determina se, al momento in cui vengono formate, debbono, oppur no, essere comunicate all'interessato. Or nel silenzio, cioè nel difetto di partecipazione, non resta che presumere e concludere che siasi versato, appunto, nella ipotesi di segreto, poichè tanto varrebbe costringere l'Amministrazione a dimostrare il contrario, quanto a obbligarla a dire ciò che, per espressa disposizione regolamentaria, ha facoltà di non palesare. Sarà forse la surricordata una regola abile a legalizzare arbitrii, ma tale è il suo senso, finchè non sia variata, e l'efficacia sua. E se ne trae ancora che la comunicazione dei motivi di collocamento a riposo, quand'anche accenni alla fonte dei motivi stessi (cioè alle note caratteristiche), non può dar luogo a reclamo per la preventiva mancanza di comunicazione di quelle note; come (e ciò già è stato veduto) non può darlo in quanto causa del provvedimento di riposo, perchè giusti, o no, i motivi ritenuti dall'autorità che ebbe a decretarlo, sfuggono a qualunque censura di giudice.

Attesochè si pervenga con tali osservazioni e al concetto d'irricevibilità e a quello d'inconsistenza in merito del ricorso sporto dal sig. Cervio, secondochè la notificazione dei motivi del suo collocamento a riposo, venga considerata in connessione, o pur no, col Regio Decreto 27 giugno 1897 e non importi dilungarsi in altri argomenti che pure ribadirebbero l'infondatezza del piato.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 17 marzo 1899, n. 137)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Comune di Varese (avv. De Gennaro, Gregoraci e Balletti) — Ministero dell'Interno

Tassa di macellazione — Se si distingua dalla tassa di visita — Animali macellati in altro Comune — Se soggetti a tassa di macellazione nel Comune in cui sono consumati.

La macellazione comprende la mattazione e la visita igienica delle carni, e perciò la tassa di macellazione colpisce indistintamente così l'un fatto che l'altro (1).

---

(1) La presente decisione concerne una questione nuova ed importantissima; risoluta, a nostro avviso, con retta applicazione dei principii economici e giuridici relativi alla materia.

I Comuni hanno il diritto di percepire la tassa di macellazione per la visita delle carni che, sebbene macellate in altro Comune, vengano introdotte per la vendita nel loro territorio.

Considerato che per l'articolo 102 del regolamento 9 ottobre 1889, n. 6442 « ogni borgo o città che abbia la popolazione superiore a 6000 abitanti deve avere almeno un macello pubblico sorvegliato dall'autorità comunale, restando vietato di macellare fuori di esso. » E dallo stesso articolo, 1° capoverso, è disposto che: « il macello pubblico dev'essere provvisto degli apparecchi e mezzi necessari per un accurato esame delle carni macellate. » Che tali disposizioni trovansi ripetute negli articoli 7 e 12 del regolamento 3 agosto 1890, n. 7045, accompagnate da altre disposizioni che in forma precettiva meglio determinano l'ufficio e l'uso di questi pubblici locali. Infatti dopo essersi nell'articolo 7 richiamata e ripetuta la disposizione dell'articolo 102 del regolamento 9 ottobre 1889, si stabilisce nello articolo 8 che la direzione o l'ispezione sanitaria dei macelli pubblici deve essere affidata a veterinari, i quali diano prova di possedere le cognizioni pratiche necessarie, o, in mancanza di questi, all'ufficiale sanitario locale. »

Negli articoli 9 e 10 si stabiliscono particolari condizioni alle quali deve soddisfare la costruzione di questi pubblici locali; e si aggiunge nell'art. 11 dovere essi contenere stalle di depositi e *di osservazione* degli animali, ed è poi disposto nell'art. 12 dovere avere inoltre « speciali locali per uffici amministrativi e d'ispezione, fra cui una tettoia aperta per l'esame degli animali in vita ed una stanza ben illuminata per l'esame microscopico delle loro carni, con tutti gl'istrumenti, apparecchi e reagenti necessari. »

Nè basta, dappoichè l'art. 13 vuole ancora che si abbiano nei pubblici macelli locali e mezzi adatti alla preparazione per uso alimentare o industriale, o per la distruzione degli animali o parti di essi che non debbano essere esportate dal macello per la vendita ordinaria.

E ritornando all'art. 102 del regolamento 9 ottobre 1889, è finalmente in esso disposto che « anche nei Comuni e frazioni di essi sprovvisti di macello pubblico, l'ufficiale sanitario deve curare che per utilizzare a scopo alimentare

gli animali o parte di essi siano applicate le stesse regole stabilite per i macelli pubblici. » E prosegue: « Sarà quindi fissato un orario per la macellazione privata; e quando ciò non sia possibile per qualsiasi causa, chi vorrà macellare dovrà darne preavviso all'ufficiale sanitario o al veterinario comunale delegato per le visite. »

Dalle quali disposizioni è manifesto che non è possibile agli effetti di diritto distinguere fra macellazione e visita nel senso di ritenere obbligatoria l'una, non obbligatoria l'altra; l'una disposta nel pubblico interesse, l'altra in un interesse quasi esclusivamente privato; dappoichè la macellazione comprende ugualmente i due servizi della mattazione e della visita; ed anzi nella visita delle carni sta, se non esclusivamente, certo in principal modo la ragione della istituzione dei pubblici macelli. Dal che segue che se si ritiene legittima, e di ciò punto non si contende, come di cosa che si ritiene ormai stabilita dalla giurisprudenza, una tassa di macellazione, non può ugualmente non ritenersi legittima la percezione che della stessa tassa dal Comune si pretenda a titolo di visita. La opinione contraria trova fondamento sopra due supposti non facilmente accettabili: primo è quello che fu già accennato, che la macellazione, a differenza della visita, sia un servizio che dal Comune si presti piuttosto al macellaio che al pubblico; secondo è quello di considerare la tassa di visita come una tassa distinta da quella di macellazione. Non esatto infatti è il primo, perchè la verità invece si è che la macellazione, è fatta dai Comuni per disposizioni legislative che ne tolgono la facoltà ai privati nell'interesse del pubblico; e se l'interesse concorrente di coloro che chiedono la prestazione di tal servizio al Comune dà ragione e modo di esiger da essi direttamente una tassa, che, come tutte quelle imposte sui generi di consumo, ha poi la sua incidenza sul consumatore, non può certo esser questa una ragione per cui la tassa stessa riesca illegittima per quel titolo pel quale appunto trovasi il Comune caricato di quel servizio, e pel quale soltanto questo servizio può esser richiesto, essendo antigiuridico e quindi non attendibile il concetto di un interesse pel quale si chiegga l'opera della autorità pubblica, e che tuttavia all'interesse pubblico non consuoni, quale sarebbe l'interesse d'introdurre e mettere in commercio carni non sane.

Del pari inesatto è il secondo; dappoichè non risponde a giusto concetto il considerare la tassa di macellazione come tale che sia materialmente distinta dalla tassa di visita; il vero è che per la mattazione e per la visita, ossia per tutte quelle operazioni che dalle disposizioni sopra riferite sono richieste per poter introdurre nell'abitato la carne destinata all'alimentazione, viene richiesta una tassa che si appella di macellazione, destinata a compensare il Comune delle spese alle quali si trova obbligato per tutto quel complesso di servizi che compionsi nel pubblico macello.

La distinzione di tassa di macellazione e tassa di visita appare solo pel fatto che, ammessa la possibilità della mattazione in altro Comune, non rimane a chiedere per la introduzione di tali carni che il servizio della visita sanitaria, che è pur sempre un servizio importantissimo del pubblico macello; pel quale il Comune chiede la tassa di macellazione come la chiede a coloro che del macello si servono per la mattazione e per la visita. Di talchè per l'opinione contraria si viene poi a questo, che di un fatto unico, di un'unica tassa, fatta in essa una ideale distinzione di parti, si tiene la tassa stessa per una parte legittima, per l'altra illegittima.

Considerato che nulla conclude il dire che ai pubblici servizi deve provvedersi con tasse generali; innanzi tutto perchè tale considerazione dovrebbe ugualmente valere contro la tassa che a titolo di macellazione si percepisce; anzi per ogni tassa imposta per un servizio particolare ancorchè nell' interesse del pubblico; mentre al contrario non contradice punto ai principî di un retto sistema di tributi che se un pubblico servizio volge a vantaggio non di tutti ugualmente ma di alcune classi della popolazione si provveda ad esso con tassa speciale che gravi precisamente coloro che del medesimo si giovano. E tale è la tassa di macellazione che, pagata direttamente dal macellaio, ricade su coloro che delle carni fanno consumo per loro alimentazione; onde in sostanza il dichiarare illegittima questa tassa per una sola specie di carne, per quelle cioè che introduconsi essendo altrove macellate, non servirebbe ad altro che a favorire una speculazione a tutto favore dei macellai, senza nessun vantaggio per tutta la classe dei consumatori. Ed in ultimo luogo non merita di essere trasandata la consi-

derazione non essere impossibile ad avvenire che macellandosi tutte o nella massima parte le carni altrove, non trovasse più il Comune il correspettivo a questo particolare servizio; di che poi seguirebbe che, dovendo al medesimo provvedersi col rincaro di altre imposte, si farebbe forse contribuire a tale spesa chi punto non se ne giova; il che in altri termini significherebbe che per la mensa del ricco s'aggraverebbe la spesa del desco del povero.

Per questi motivi la Sezione accoglie il ricorso del comune di Varese contro il Regio Decreto 2 agosto 1898, col quale fu dichiarato illegittimo e quindi annullato l'articolo 65 del regolamento del macello pubblico di detto Comune, in quanto stabiliva la tassa di visita per le carni macellate altrove; e annulla quindi il decreto stesso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 17 marzo 1899, n. 135)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Nicita (avv. Mirenghi e Macherione) — Prefetto di Reggio Calabria e Comune di San Luca (avv. Ferrarese)

Atti esecutivi dell'esattore — Sospensione ed annullamento prefettizio — Carattere di entrambi i provvedimenti — Forme — Motivi del ricorso alla IV Sezione.

L'art. 72 della legge sulla riscossione delle imposte dirette investe il Prefetto di due distinte facoltà in ordine agli atti coattivi dell'esattore contro i contribuenti morosi, e cioè della facoltà di decidere sui ricorsi di chiunque si creda gravato dagli atti dell'esattore, annullando, ove occorra, gli atti medesimi, e della facoltà di sospendere gli atti esecutivi con ordinanza motivata.

Quest'ultima facoltà intende ad uno scopo puramente conservatorio nell' interesse pubblico, lasciando impregiudicato l'esercizio dell'altra facoltà d' indole giurisdizionale, che mette capo alla reiezione dei ricorsi dei contribuenti od all'annullamento degli atti dell'esattore (1).

Le forme di rito prescritte pel giudizio di merito attribuito al Prefetto sugli atti dell'esattore, non sono applicabili

(1) Confronta la decisione del 16 agosto 1895, *n. 332*, sul ricorso *Castellucci c. Prefetto di Potenza e Vitelli*, nella *Giust. Amm.*, 1895, I, pag. 466.

per la semplice sospensione, la quale dev'essere bensì disposta con ordinanza motivata, ma senza che il Prefetto sia obbligato ad attenersi, per l'emanazione di essa, alle norme di un regolare giudizio in contraddittorio che non sarebbe compatibile col carattere d'urgenza proprio di un provvedimento di sospensione.

Sono inattendibili nel ricorso contro l'ordinanza prefettizia di sospensione i motivi che investono il merito della medesima, perocchè la valutazione delle circostanze di fatto e delle esigenze di pubblico interesse che il Prefetto con un giudizio di semplice delibazione pone a fondamento dell'ordinanza di sospensione, si sottraggono al sindacato della IV Sezione, investita del ricorso in base all'art. 24 della legge 2 giugno 1889.

SEZIONE IV

(Decisione 17 marzo 1899, n. 136)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Tella (avv. Conte). — Golini e Testa (avv. Longa)

Ricorso — Notificazione al Comune — Se possa eseguirsi alla casa del sindaco — Deliberazioni di decadenza dei consiglieri — Se debba essere notificata al Consiglio comunale — Concetto della violazione di legge — Se comprenda la violazione di forme — Deliberazioni di decadenza — Seduta pubblica.

È nulla la notificazione del ricorso fatta al Comune non nella casa comunale rilasciando la copia al sindaco, od a chi lo rappresenta, o sia addetto alla dipendenza municipale, bensì nella casa del sindaco, consegnando la copia a persona familiare del medesimo.

Il Consiglio comunale, nel deliberare la decadenza dei suoi membri, esercita una funzione giurisdizionale, e quindi i ricorsi alla IV Sezione contro le deliberazioni da esso rese in tale materia non debbono essergli notificate, bastando che lo siano alla parte che può avere interesse a resistervi.

Nel concetto della violazione di legge, che dà titolo a ricorso alla IV Sezione, è compresa anche la violazione delle forme stabilite dalla legge per la emanazione degli atti (nella specie, per essersi una deliberazione presa, contro legge, in seduta segreta).

La deliberazione sulla decadenza dei consiglieri o degli assessori comunali per mancato intervento alle sedute del Consiglio o della Giunta deve essere presa in seduta pubblica.

Considerato che, quanto al motivo d'irricevibilità del ricorso dedotto dai controricorrenti, non potrebbesi negare che il ricorso, quantunque intimato a Golini Antonio qual sindaco del comune di Capriati, fu irregolarmente notificato dall'usciere al domicilio del Golini, e non nella casa comunale, e che col rilasciarne copia non alla persona propria del sindaco, nè al di lui rappresentante legale, nè a persona addetta alla residenza municipale, ma a persona familiare del Golini, debba perciò ritenersi (analogamente a quanto i controricorrenti oppugnarono), che il ricorso non sia stato notificato al Comune o Consiglio comunale.

Considerato però, che in tema di decadenza dei consiglieri comunali per mancato intervento alle riunioni delle assemblee deliberanti, il Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 263 della legge com. e prov., pronunzia la decadenza con atto, che, più che deliberazione di ordine puramente amministrativo, è un atto giurisdizionale col quale annulla diritti del cittadino (consigliere o assessore che sia), esplicando una funzione di autorità decidente in una controversia che non tocca ad un interesse economico dell'ente comunale. Donde segue che il Consiglio comunale, nell'esercizio di tale funzione, è collegio, che, superiore alle parti individualmente interessate, giudica e pronuncia non altrimenti che nelle questioni di eleggibilità o per le operazioni elettorali (di cui all'art. 87 della legge com. e prov.) nell'interesse pubblico per l'esatto funzionamento degli organi amministrativi dalla legge ordinati.

E in questo caso, come la giurisprudenza di questa Sezione in analoghi casi ha ritenuto, non può dirsi assolutamente necessario che l'impugnativa dell'atto fosse notificata all'ente onde emanò il provvedimento giurisdizionale che s'intende impugnare; poichè non è il giudice di prima istanza che è chiamato a sostenere e difendere i suoi pronunziati innanzi ai giudici in grado di appello; bastando, pei fini della legge, che il ricorso contro l'atto impugnato fosse stato notificato alle parti che possono avere interesse a contraddirlo o sostenerlo. La qual cosa, nel

caso concreto, fu fatta con la regolare notifica del ricorso ai consiglieri che proposero la decadenza del Tella, nonchè al Testa Giuseppe, che venne nominato assessore in luogo del Tella medesimo di cui fu pronunziata la decadenza, intervenuto questo con altri come resistenti al ricorso di cui si discute.

Non essendo, pertanto, necessaria la notifica del ricorso all'ente Consiglio comunale, che pronunziò la decadenza, ben può ritenersi di nessun effetto la errata notifica del ricorso al sindaco capo del Consiglio stesso, e può il relativo motivo d'irricevibilità non essere accolto.

Considerato che non regge la eccezione in merito dedotta dai resistenti, che, cioè, la IV Sezione non giudicando, nel caso concreto, che per illegittimità, e non potendo perciò entrare nel merito del ricorso, non potrebbe conoscere delle nullità dedotte dal ricorrente per l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale 11 agosto 1898, perchè presa in seduta segreta; inquantochè sarebbe nullità per vizio di forma che non potrebbe essere conosciuta se non dal Prefetto o dal Governo del Re.

Non regge tale deduzione, perchè, spettando alla IV Sezione di decidere per incompetenza, eccesso di potere, o violazione di legge contro atti o provvedimenti di un corpo amministrativo deliberante che abbiano per oggetto un interesse d'individui o enti giuridici, e la deliberazione consiliare impugnata avendo leso, a giudizio del ricorrente, un suo interesse, dichiarandolo decaduto dal suo diritto di assessore, non si potrebbe senza un assurdo negare a questo interesse che si crede leso la denunzia alla IV Sezione di una violazione di legge esistente nella deliberazione consiliare relativa.

E la violazione di legge nella deliberazione consiliare 11 agosto è patente perchè fu presa in seduta segreta; mentre avrebbe dovuto essere in seduta pubblica ai sensi dell'art. 263 della legge comunale e provinciale.

Nè possono, nel caso, aver valore gli addotti motivi di convenienza, giacchè se proprio si fosse creduto necessario, per speciali ragioni di ordine pubblico, la discussione dell'affare in seduta segreta, lo stesso art. 263 indicava il modo di legalmente provvedervi con deliberazione motivata.

Considerato che, giudicando la Sezione sul ricorso Tella in virtù dell'art. 24 della sua legge organica, non può

scendere al merito e vagliare ragioni e documenti dal ricorrente presentati che giustifichino, o meno, il suo non intervento alle tornate della Giunta municipale.

Per questi motivi la Sezione accoglie il ricorso ed agli effetti annulla la deliberazione del Consiglio comunale.

SEZIONE IV

(Decisione 10 marzo 1899, n. 119)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Barone (avv. Conflenti e Ferrarese) — Ministero delle Finanze

Ispettori delle guardie di finanza — Casi di dispensa dal servizio.

Giustamente viene inflitta la dispensa dal servizio, a sensi del § 7 dell'art. 34 del regolamento approvato col Regio Decreto 31 agosto 1886, n. 4042 (lettere g, h, n*) al sotto ispettore delle guardie di finanza che contragga debiti con persona soggetta alla sua sorveglianza, che sia convinto di falsa esposizione in atti di servizio e di recidiva entro due anni in una mancanza alla disciplina e che abbia dato luogo in precedenza alla sospensione dall'ufficio e dalla metà dello stipendio.*

SEZIONE IV

(Decisione 27 gennaio 1899, n. 59)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Di Lorenzo Rosa vedova Duscio e Francesco Duscio (avv. Chiarenza) — G. P. A. di Catania e Comune di Belpasso (avv. Garofolo)

Deliberazioni di urgenza della Giunta — Legge del 1865 — « Quid » se la medesima non sia stata mai comunicata al Consiglio.

Secondo i concetti dell'art. 94 della legge comunale e provinciale 20 marzo 1865, se una deliberazione di urgenza della Giunta comunale, resa esecutoria dal Prefetto non aveva avuto principio di esecuzione fino al giorno della riunione del Consiglio comunale, la medesima doveva essere sottoposta al Consiglio e dal medesimo confermata.

Ad ogni modo se tale deliberazione non venne mai comunicata al Consiglio nè sotto il regime della legge

del 1865, nè sotto quello della legge comunale del 1889, ciò induce che la Giunta non volle assumerne la responsabilità e la volle lasciar cadere.

Attesochè in una disputa teoretica sugli effetti immediati, prima cioè che avvenga la riunione del Consiglio comunale, che possa produrre una deliberazione di urgenza della Giunta municipale, stata resa esecutoria dal Prefetto nelle forme di rito, potrebbero trovare opportunamente luogo i ragionamenti dei ricorrenti, perchè la stessa ragione di urgenza che avrebbe spinto la Giunta ad assumere i poteri del Consiglio e deliberare in luogo di esso, potrebbe essere invocata da chi avesse interesse diretto alla esecuzione della deliberazione ad ottenerne la esecuzione anche contro la Giunta che si rifiutasse di eseguirla; e così sarebbe questione da esaminare se il Consiglio comunale avesse, ai termini dell'art. 94 della legge comunale del 20 marzo 1865, ancora la potestà di revocarla, quando, essendo stata eseguita, essa avesse prodotti tutti i suoi effetti nei rapporti coi terzi.

Ma la cosa è ben diversa, poichè la deliberazione 16 marzo 1881 della Giunta Municipale di Belpasso che stabilì la elargizione di lire 191.25 a favore dei Duscio, madre e figlio, nè fu eseguita prima che il Consiglio comunale si adunasse, nè al Consiglio fu mai riferita sia nella prima adunanza, sia in alcuna altra dal 1881 ad oggi. Sicchè, senza ricercare se e fino a qual punto concorressero nella specie gli estremi della urgenza, che non è indagine da dover fare in questa sede, certo è che per la sola urgenza impellente di provvedere senza attendere la convocazione del Consiglio, potè la Giunta legalmente deliberare in materia che è di pertinenza ordinaria del Consiglio comunale, e potè il Prefetto rendere esecutoria la deliberazione. Ma, avvenuta la riunione del Consiglio comunale prima ancora che essa deliberazione avesse avuto principio di esecuzione, venne a mancare la sola causa in forza della quale essa era sorta, ed alla competenza straordinaria della Giunta municipale subentrò naturalmente la competenza ordinaria piena del Consiglio comunale a deliberare sulla materia; perchè, bisogna ricordarlo, si trattava di un atto unilaterale di pura liberalità che la Giunta aveva creduto di fare, e che il Consiglio poteva o non

confermare per ragioni di merito; ed a ciò contrasta la disposizione dell'art. 94 della legge comunale del 1865, il quale si limitava a prescrivere la presentazione al Consiglio delle deliberazioni prese sotto la sua responsabilità d'urgenza della Giunta, in relazione però alla potestà che esso attribuiva alla Giunta di sostituirsi al Consiglio nei casi d'urgenza, nei casi cioè che non ammettono dilazione al provvedimento, il quale è lasciato alla responsabilità della Giunta.

Ma l'articolo, nella sua lettera e nello spirito, non esclude punto, anzi conduce a ritenere che ogni volta che la deliberazione della Giunta, non essendo stata eseguita, non abbia dato ancora luogo ad uno stato di cose irreparabile o difficilmente riparabile, debba essere confermata dal Consiglio, non essendo ragionevolmente supponibile che la legge abbia voluto per tali casi ridurre le funzioni del Consiglio ad una semplice e tacita presa di atto di quanto la Giunta, sostituendosi ad esso, abbia creduto in nome del l'urgenza di fare durante l'intervallo fra le tornate ordinarie del Consiglio.

Ad ogni modo, comunque si voglia ritenere circa questo punto, sta che la deliberazione della Giunta deve, per aver valore, essere comunicata al Consiglio comunale; ora, non essendogli stata comunicata fino a che durò il regime della legge del 1865, avrebbe dovuto esserlo sotto il regime della nuova legge, testo unico del 1889, il cui articolo 118 prescrive tassativamente la ratifica, e, non avendola comunicata, la Giunta municipale dimostrò chiaramente la sua intenzione di non volerne assumere la responsabilità, e di volerla lasciar cadere.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV

(Decisione 17 marzo 1899, n. 133)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Giambarini (avv. Fioretti) — Prefetto di Bergamo e Congregazioni di Carità di Gazzaniga e di Desenzano

Accettazione di lasciti ad Enti morali — Decreto prefettizio di autorizzazione — In qual forma debba depositarsi innanzi alla IV Sezione — Convenienza economica dell'accettazione — «Quid» se la rendita legata superi i bisogni attuali dell'Ente.

Agli effetti del ricorso alla IV Sezione contro il decreto prefettizio che autorizza un ente morale ad accettare un'eredità, è valido il deposito della nota prefettizia comunicata a senso dell'art. 5 del regolamento approvato con R. D. 26 luglio 1896, n. 361, con la quale si dà notizia agli opponenti dell'emanato decreto.

Non può impugnarsi la convenienza economica di concedere l'autorizzazione per ciò che il patrimonio legato sia superiore ai bisogni dell'ente beneficato, non essendo prescritto nè ragionevole che la convenienza economica dell'accettazione debba commisurarsi ai bisogni attuali dell'ente che ha vita perpetua.

SEZIONE IV

(Decisione 10 marzo 1899, n. 125)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Foti (avv. Perrone Paladini) — Prefetto di Messina e Comune di Tripi.

Opere idrauliche — Acque — Condottura di acque potabili — Dichiarazione di pubblica utilità — Attribuzioni del Prefetto.

La competenza attribuita al Prefetto dall'art. 10 della legge 25 giugno 1865 per la dichiarazione di pubblica utilità delle opere idrauliche e dei porti, spettanti a Comuni od a Consorzi, dopo la seguita approvazione del progetto delle opere, è per la dizione stessa della legge così ampia e generica da non comportare alcuna limitazione di significato.

Pertanto, poichè nell'espressione opere idrauliche *tutte si comprendono le opere che al governo e all'uso delle acque si riferiscono, in essa devono necessariamente comprendersi anche le opere per la condotta delle acque potabili.*

Considerato sul 1° mezzo del ricorso che l'art. 10 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, dispone: « Per le opere provinciali la dichiarazione di pubblica utilità, è fatta dal Ministero dei LL. PP., quando i progetti d'arte devono essere dal medesimo approvati; negli altri casi è fatta dal Prefetto. E fatta altresì dal Prefetto per la costruzione e per la sistemazione delle strade comunali poste fuori dell'abitato, consorziali e vicinali, dei ponti, *delle opere idrau-*

liche e dei porti spettanti pure a comuni e a consorzi, e per la costruzione e sistemazione dei cimiteri dopo che il progetto delle opere sia stato approvato dall'autorità competente. »

Considerato che l'assunto del ricorrente consiste in ciò, che la legge del 25 giugno 1865 dovendo essere coordinata con quella del 20 marzo dello stesso anno, alleg. F., *le opere idrauliche* accennate nel riferito articolo 10 della prima non possonó essere che quelle che formano oggetto del titolo III della seconda, vale a dire le opere di difesa, e quelle dirette alla conservazione e rettificazione degli alvei e delle sponde delle acque pubbliche, e più particolarmente dei fiumi e torrenti; che pertanto le opere per condotta di acque non essendo in queste comprese, la competenza per la dichiarazione di pubblica utilità di tali opere, non può essere regolata che dall'art. 12 della legge 25 giugno 1865, che dispone: « Fuori dei casi preveduti dagli art. 9, 10, 11 e 84 la dichiarazione di pubblica utilità è fatta con D. R. sulla proposta del Ministero dei LL. PP., udito il Consiglio di Stato. »

Considerato che, guardando innanzi tutto al significato proprio delle parole, giusta il precetto contenuto nell'articolo 3 delle disposizioni preliminari al cod. civ., non è certo possibile negare che la espressione « opere idrauliche » nel suo natural significato tutte comprenda le opere che al governo e all'uso delle acque si riferiscono, e perciò anche le opere per la condotta delle acque; alle quali, anzi, fatto confronto con quelle delle quali si parla nel titolo III della legge 20 marzo 1865, allegato F, pare che a più forte ragione quella denominazione si convenga. Infatti, mentre in questa l'elemento dell'acqua esiste di già, fiume, torrente od altra acqua che pubblica possa considerarsi, e si tratta solo di lavori da compiersi sulle sponde o sull'alveo all'effetto di contenerne o regolarne il corso, o di farle servire a determinati usi della vita sociale, nella condotta di acqua due cose invece sono da distinguere, la ricerca dell'acqua e la condotta propriamente detta. E quando si consideri che quanto alla prima delle cennate due operazioni non sempre avviene che, come nel caso, si offra già pronta una sorgente ai bisogni dell'opera, e che il più delle volte, invece, convien procedere a lavori particolari di allacciamento di vene diverse in bacini idrici più o meno vasti, e alla loro

chiusa, alle camere di distribuzione e via discorrendo; e che quanto alla condotta propriamente detta un acquedotto chiuso non richiede una minore osservanza delle leggi idrauliche di pressione, livellamento, interrimento, corrosione e via dicendo, di quel che sia richiesto per le opere aperte di arginatura, inalveazione e simili, apparisce chiaro che il difetto primo della significazione che alla locuzione legislativa intende attribuire il ricorrente si è quello di metterne fuori quelle opere alle quali con assai maggiore ragione, e quasi per eccellenza, quella qualificazione si conviene.

Che d'altronde è facile vedere come, ricacciando le opere di condotta di acqua nella generica disposizione dell'art. 12, la redazione della legge rapporto a questi due articoli (10 e 12) risulterebbe veramente troppo poco rispondente alla logica legislativa.

E, per vero, quanto è facile comprendere che sian contenute in una disposizione generica specie diverse di cose che in altre specie sian contemplate in disposizioni particolari, altrettanto è difficile, impossibile anzi, concepire che in una disposizione affatto indeterminata abbia voluto il legislatore contemplare una specie distinta di cose che in altra disposizione siano solo genericamente indicate.

Considerato che, senza negare in modo assoluto la opportunità della coordinazione delle due leggi del 20 marzo 1865, alleg. F, e del 25 giugno, convien tuttavia osservare che con la coordinazione non può giungersi fino al punto di far comprendere il più nel meno; come certo avverrebbe se nella legge del 20 marzo 1865 volesse cercarsi la determinazione di tutte quelle opere per le quali può ottenersi la dichiarazione di pubblica utilità, a senso della legge del 25 giugno (la quale non può negarsi che per questo rispetto abbia una comprensione assai più lata che non la legge del 20 marzo, alleg. F, dappoichè mentre questa non la occupa che delle opere sulle quali spiega la sua attribuzione il Ministero dei LL. PP., a termini dell'art. 1° di essa legge (la quale attribuzione, convien notarlo a toglier di mezzo ogni equivoco, non consiste solo nel carico della spesa, ma in quell'ufficio di vigilanza che, sia dal punto di vista della tecnica dei lavori, sia dal punto di vista della polizia, è chiamato ad esercitare), l'art. 2 della legge 25 giugno dichiara invece espressamente che possono essere

dichiarate di pubblica utilità non solo le opere che si debbono eseguire per conto dello Stato, delle Provincie e dei Comuni nell'interesse pubblico, ma anche quelle che allo stesso scopo intraprendono corpi morali, società private o particolari individui. E per dire più particolarmente di ciò che presta oggetto alla controversia è facile osservare come il titolo III della legge 20 marzo 1865 non si occupi che delle acque pubbliche, come è manifesto dall'art. 1° di quel titolo, che è l'art. 91 della legge: « Al Governo è affidata la suprema tutela sulle acque pubbliche e la ispezione sui relativi lavori. »

Che maggior sussidio potrebbe certo prestare la legge del 20 marzo 1865 alla tesi del ricorso, se fosse vero che si abbia in essa legge una definizione dell'opera idraulica, il che non è; il vero è invece che la legge in tale titolo si limita a dar norme per la spesa e per la esecuzione di alcune e ben limitate specie di opere idrauliche; quelle che si compiono su fiumi, torrenti, laghi, canali; e che delle stesse opere portuali, alle quali nessuno vorrà certo negare il carattere di opere idraudiche, si occupa in altro titolo, che è il IV.

E se è vero che anche nella legge del 25 giugno 1865 si fa dei porti distinta menzione, riman sempre ugualmente vero che per le anteriori considerazioni non può dalla legge del 20 marzo trarsi definizione che valga a determinare o meglio a limitare il significato che la espressione « opere idrauliche » deve avere nell'art. 10 della legge del 25 giugno.

Che del pari nessun sussidio può avere la tesi del ricorso dai precedenti legislativi della nuova legge del 18 dicembre 1879, modificatrice di quella del 25 giugno 1865, dai quali al contrario non lieve argomento sorge contro di essa; dappoichè in primo luogo risulta come fosse proposito del ministro che presentò quella legge, di toglier luogo alle dubitazioni alle quali aveva dato occasione la giurisprudenza di questo Consiglio, comprendendo esplicitamente questa specie di opere idrauliche nella disposizione dell'art. 10; in secondo luogo, che la opposizione suscitata in Senato fu motivata non già da ciò che mancasse ragione a comprendere questa specie di opere idrauliche in questa disposizione, ma dall'essersi, ed a torto, creduto che provvedesse sufficientemente al bisogno il Codice civile; in terzo luogo che il ministro cedette alla opposizione, e perchè ritenne buona

la ragione indicata, e perchè ritenne insieme, come esplicitamente dichiarò, che nella dizione ivi usata « opere idrauliche » anche quella di condottura si comprendesse. Di tal che anche mettendo da parte il valore che tale dichiarazione assume nella bocca di un ministro, certo competentissimo, sta il fatto che a quella specificazione si rinunziò non perchè le opere di condottura si volessero escludere dalla disposizione dell'articolo, ma perchè si ritenne che di quella specificazione non ci fosse bisogno.

Considerato che, quantunque non appaia evidente il criterio seguito dal legislatore nella determinazione della competenza per la dichiarazione della utilità pubblica, si può tuttavia affermare, senza tema di errore, che tre criteri concorrono in ciò con diversa prevalenza: la entità dell'opera nei rispetti dell'interesse generale; il turbamento maggiore o minore che ragionevolmente si può supporre derivi alla proprietà privata, e l'apparenza più o meno manifesta della utilità pubblica dell'opera; per la dichiarazione della quale è ragionevole che tanto maggiori garanzie si esigano, quanto meno essa è manifesta.

Per questo rispetto non potrebbe condannarsi la giurisprudenza da questo Consiglio stabilita coi pareri 28 gennaio 1868, n. 755; 19 gennaio e 11 aprile 1877; 22 marzo 1878; ai quali confermaronsi altri che vennero appresso, come a tale giurisprudenza conformossi poi il Ministero con le istruzioni impartite con la circolare del 15 aprile 1882; quando da nessuna disposizione di legge la utilità pubblica di questa specie di opere era stata in genere dichiarata, e prevaleva in fatto il supposto che ben limitato fosse il numero dei Comuni che di acqua potabile soffrissero difetto. Ma venuto meno questo supposto, dichiarata per legge (articolo 44, legge 22 dicembre 1888, n. 5849) obbligatoria pei Comuni la spesa per procacciarsi l'acqua potabile; stabilita con ciò in via di massima la presunzione della utilità dell'opera, a determinare la competenza per la dichiarazione della pubblica utilità in fatto, non potrebbero razionalmente soccorrere che gli altri due criteri suaccennati: la entità dell'opera e il turbamento della privata proprietà; e, portata la questione a tal punto, non si vede ragione per cui essendo commessa al Prefetto la dichiarazione di pubblica utilità di opere per l'uno e per l'altro rispetto di tanta maggiore importanza, debba essergli sottratta la competenza per le opere di cui si questiona.

Considerato esser manifesto per le premesse considerazioni che la lettera della legge e la intenzione del legislatore conducono allo stesso intendimento.

Omissis. Per questi motivi questa IV Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 24 marzo 1899, n. 151)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Bologna (avv. Rubbi) — Ministero dell'Interno, Comune di Marzabotto e Turri (avv. Murzi)

Tassa di famiglia — Applicazione — Ricorso — Autorità competenti a deciderne — Regolamenti provinciali — Loro efficacia imperativa in materia — Applicazione al regolamento provinciale di Bologna ed al ricorso di un contribuente iscritto nel ruolo di più Comuni.

I regolamenti per l'applicazione della tassa di famiglia emanati in ciascuna Provincia, con la osservanza di tutte le formalità prescritte dall'art. 8 della legge 26 luglio 1868 hanno, entro i confini della rispettiva circoscrizione, la stessa forza ed efficacia imperativa che hanno i regolamenti formati dal potere esecutivo in adempimento delle funzioni ad esso attribuite dallo Statuto (1).

Per determinare quindi le autorità competenti a giudicare le controversie circa l'applicazione della detta tassa, bisogna aver riguardo esclusivamente alle disposizioni contenute in proposito nei regolamenti provinciali (2).

Secondo il regolamento vigente per l'applicazione della tassa di famiglia nella provincia di Bologna, la G. P. A. è competente a decidere dei reclami contro gli errori di calcolo e contro gli errori di fatto, incorsi nel ruolo di detta tassa, i quali possono importare l'assegnazione del contribuente ad una piuttosto che ad un'altra categoria, ma non di decidere del reclamo col quale il contribuente iscritto nei ruoli di due Comuni diversi sostenga di dover essere cancellato dal ruolo di uno di essi (3).

(1-3) Cfr. in proposito le decisioni riportate a pag. 165, P. I, dell'annata 1897 ed a pag. 274, P. I, dell'annata 1898.

Attesochè la G. P. A. di Bologna, dinanzi alla quale il cav. Cristoforo Turri, trovandosi contemporaneamente iscritto tra i contribuenti per tassa di famiglia tanto del Comune di Bologna quanto di quello di Marzabotto, aveva reclamato per ottenere la sua cancellazione dalla tabella del Comune di Bologna, dichiarò la propria incompetenza a conoscere e a decidere il merito del reclamo, basando tale pronunzia sulle disposizioni del regolamento speciale, che per la tassa comunale di famiglia e focatico vige nella provincia di Bologna, giusta l'art. 8 della légge istitutiva di quella tassa, dei 26 luglio 1868, n. 4513.

Attesochè in quel regolamento provinciale, approvato con Reale Decreto dei 9 settembre 1869, e modificato da altri successivi dei 2 maggio 1875 e dei 24 febbraio 1889, è stabilito, quanto alla formazione dei ruoli e quanto ai reclami dei contribuenti, il procedimento seguente: formata da apposita Commissione, nominata dal Consiglio comunale, la tabella dei contribuenti per la tassa di famiglia e dato avviso individuale dell'avvenuta iscrizione a ciascun capo di famiglia compreso nella tabella medesima, questa resta depositata dal 1° al 15 maggio negli uffici del Comune perchè chiunque possa esaminarla (art. 24, 27, 28, 29 e 30); non più tardi del 15 maggio ciascun contribuente che lo reputi opportuno, può presentare il suo reclamo alla Giunta municipale (art. 31 e 32); entro il giorno 31 maggio la Giunta risolve i reclami (art. 33); contro le risoluzioni della Giunta comunale e contro la stessa tabella i contribuenti possono ancora reclamare al Consiglio comunale nel termine perentorio dal giorno 11 al 25 giugno (art. 35); il Consiglio comunale convocato straordinariamente delibera sui reclami entro il 15 luglio successivo (art. 36); secondo le intervenute decisioni la Giunta municipale rettifica la tabella e forma il ruolo che viene subito reso esecutorio dal Prefetto o dal Sottoprefetto (art. 37 e 38); e contro il resultato del ruolo è ammesso il reclamo in via giudiziaria entro il termine di mesi sei dalla pubblicazione del ruolo medesimo (art. 43). Dispone poi il successivo art. 44 che per gli errori materiali di calcolo e per gli errori di fatto i quali possano importare l'assegnazione ad una piuttosto che ad un'altra categoria, è ammesso, durante tre mesi dalla pubblicazione del ruolo, il ricorso alla Deputazione provinciale, la quale, previe le opportune verifiche, ordinerà le rettificazioni ove occorra.

Attesochè, tenute presenti le soprariferite disposizioni, non è possibile dubitare che nella provincia di Bologna, ai termini del regolamento vigente, la di cui legalità ed obbligatorietà è ammessa anche dal resistente sig. cav. Turri, il procedimento di reclamo in via amministrativa contro la iscrizione nella tabella dei contribuenti per la tassa comunale di famiglia è esaurito con la pronunzia emessa dal Consiglio comunale; è questo il provvedimento definitivo, dopo il quale nella detta Provincia si procede alla formazione del ruolo.

Attesochè nel concreto caso il cav. Turri, dopo la risoluzione negativa data al suo primo reclamo dalla Giunta municipale di Bologna, avrebbe potuto ricorrere al Consiglio comunale, e qualora ciò avesse fatto ed il Consiglio comunale gli fosse stato contrario avrebbe anche potuto contro il provvedimento definitivo dell'autorità amministrativa proporre il ricorso in sede straordinaria al Re, ai termini dell'art. 12, n. 4, della legge 2 giugno 1889, n. 6166, o il ricorso a questa Sezione nei sensi dell'art. 24 della legge stessa; ma, avendo omesso di reclamare al Consiglio comunale, egli, secondo il regolamento della sua Provincia, non aveva aperta altra via di ricorso, che quella dell'azione contro il risultato del ruolo da esperimentarsi in conformità dell'art. 6 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg. *E*, dinanzi al magistrato ordinario, che adiva infatti con l'atto di citazione 24 febbraio 1898, notificato a mezzo dell'usciere Sirotti. E da ciò consegue che non può non riconoscersi legale la dichiarazione d'incompetenza della G. P. A. di Bologna, ognorachè il reclamo del cav. Turri ad essa presentato contro la decisione della Giunta municipale stata a lui contraria era ben diverso da quelli che sono specificati nell'art. 44 del regolamento provinciale, e pei quali soltanto è ammessa in quella Provincia, nei riguardi dell'applicazione della tassa di famiglia, la ingerenza della Deputazione provinciale, a cui oggi è succeduta la G. P. A.

Attesochè per sostenere il contrario, e cioè per affermare che la G. P. A. di Bologna non era incompetente a decidere sul ricorso anzidetto, invano si ricorre all'argomento di analogia, che si vorrebbe desumere dall'art. 7 della legge 11 agosto 1870, n. 5784, alleg. *O*, e dagli articoli 11 e 35 del relativo regolamento approvato col R. D. 24 dicembre 1870, n 6137. Infatti, prescindendo dall'esa-

minare se in materia di attribuzione di competenza, sia pure amministrativa, questa si possa, quando non risulti dalla esplicita parola della legge, argomentare per via di analogia da statuizioni, che riflettano altre specie diverse per quanto affini, certa cosa è che, secondo l'art. 3 delle disposizioni preliminari al Codice civile, allora soltanto si può e si deve aver riguardo alle prescrizioni che regolano casi simili e materie analoghe, quando una controversia non si possa decidere con una precisa disposizione di legge.

Attesochè, così posta la questione, non è inopportuno ricordare innanzi tutto che le due leggi del 26 luglio 1868, n. 4513, e dell'11 agosto 1870, n. 5784, alleg. *O*, benchè siano innegabilmente affini tra loro, in quanto l'una e l'altra si riferiscono alla istituzione di tributi comunali, differiscono però nei diversi ordinamenti coi quali l'una e l'altra vollero che dei tributi respettivamente istituiti a favore dei Comuni fosse disciplinata la pratica applicazione.

La prima delle suaccennate leggi, con l'articolo 8, col quale concedeva ai Comuni la facoltà di imporre nei rispettivi territori la tassa di famiglia o di focatico e quella sul bestiame, soggiungeva che « i regolamenti per l'applicazione « di queste tasse dovranno per ciascuna Provincia essere « deliberati dalle Deputazioni provinciali ed approvati con « Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato »; invece l'altra legge dell'11 agosto 1870, concedendo ai Comuni la facoltà di imporre altre tasse e cioè quelle di esercizio e di rivendita, tranne pei generi riservati al monopolio dello Stato, e quelle sulle vetture pubbliche e private e sui domestici, disponeva nel suo art. 12 che « con Decreto Reale, sentito « il Consiglio di Stato, saranno determinate le norme prin« cipali da seguirsi per l'applicazione delle tasse sulle ri« vendite ed esercizi e sulle vetture e sui domestici, ed i « regolamenti comunali dovranno uniformarsi alle prescri« zioni che saranno date nel decreto sovraccennato, e do« vranno essere approvati dalla Deputazione provinciale ». Ed in effetto con Regio Decreto 24 dicembre 1870, n. 6137, sentito il Consiglio di Stato, fu approvato e pubblicato il regolamento per l'applicazione delle tasse comunali sulle rivendite ed esercizi e sulle vetture e sui domestici.

Attesochè dai premessi cenni emerge che il legislatore, mentre per l'applicazione di queste ultime tasse volle stabilire norme uniformi per tutto il Regno, ognorachè sul-

l'intero territorio di questo spiega la sua efficacia d'impero il regolamento approvato col Reale Decreto del 24 dicembre 1870, ed alle sue prescrizioni debbono essere conformati i regolamenti dei vari Comuni, all'incontro, per quanto concerne l'applicazione della tassa di famiglia o focatico, lasciò che si provvedesse in ciascuna Provincia con regolamenti distinti ed autonomi, ai quali certamente, quando sono stati emanati con la osservanza di tutte le formalità prescritte dall'art. 8 della legge 26 luglio 1868, non si può non riconoscere entro i confini delle rispettive circoscrizioni provinciali la stessa forza ed efficacia imperativa che hanno i regolamenti formati dal potere esecutivo in adempimento della funzione attribuita dall'art. 6 dello Statuto fondamentale del Regno.

Attesochè l'avvertita diversità di norme ordinatrici è pure confermata dalla vigente legge comunale e provinciale, testo unico, del 4 maggio 1898, n. 164, dappoichè mentre pei combinati articoli 164 e 194 di questa sono formati dai rispettivi Comuni ed approvati dalla G. P. A. i regolamenti sulle varie imposte comunali istituite dalla legge 11 agosto 1870, lo stesso art. 164 ripete che i regolamenti per la tassa di famiglia o di focatico sono deliberati per ciascuna Provincia dalla G. P. A. ed approvati con Regio Decreto, sentito il Consiglio di Stato, ai sensi della legge 26 luglio 1868.

Attesochè pertanto, per risolvere la controversia se la G. P. A. di Bologna fosse, oppur no, competente a provvedere sul ricorso, col quale il cav. Turri chiedeva di essere cancellato dal ruolo dei contribuenti per tassa di famiglia nel Comune di Bologna, bastava tenere presenti le precise disposizioni del regolamento speciale vigente nella provincia di Bologna.

Invero quel regolamento speciale, formato ed approvato ai termini della legge 26 luglio 1868, disciplinando con un complesso di norme procedurali lo svolgimento dei reclami circa l'applicazione della tassa di famiglia nella detta Provincia, non investe di giurisdizione la G. P. A. in ordine ai reclami del genere di quello proposto dal cavaliere Turri; anzi, attribuendo alla Deputazione provinciale, ed ora alla G. P. A., la competenza a decidere i soli reclami relativi agli errori materiali di calcolo e di assegnazione del contribuente ad una piuttosto che ad altra cate-

goria, viene con ciò ad escludere la competenza della Giunta provinciale per tutti gli altri casi, e cioè per tutti i reclami aventi oggetto e contenuto diverso.

Attesochè, prescindendo da questa considerazione più che sufficiente a dimostrare come nel caso non possa essere invocata la regola sancita dal citato art. 3 delle disposizioni preliminari al codice civile, all'applicabilità dell'argomentazione analogica osterebbe sempre la rilevata diversità degli ordinamenti sanciti per l'applicazione della tassa di famiglia e per quella delle altre tasse comunali; e tale diversità non può non spiegare la massima efficacia ad impedire che le norme stabilite per queste ultime tasse e per le questioni a cui esse dànno luogo, siano importate ed applicate nella risoluzione delle questioni, specialmente di procedura, relative alla tassa di famiglia, che è governata da altre regole particolari e distinte.

Attesochè, il controricorrente cav. Turri ha creduto di dedurre che intese rivolgersi alla G. P. A. di Bologna, non come giudice di appello, riconoscendo egli stesso che ciò non consente il regolamento locale, ma come autorità tutoria a cui pei principii generali non può essere sottratta la potestà di dirimere i conflitti tra gli enti interessati; però su tale deduzione non fa d'uopo intrattenersi, chiaro essendo che la funzione tutoria non può mai spingersi alla decisione di reclami, per la di cui cognizione nessuna disposizione positiva dà alla G. P. A. una qualsiasi attribuzione di competenza; e ciò sta anche prescindendo dal rilevare che nel concreto caso esisteva non già una vera e propria contestazione istituita fra i due Comuni di Bologna e di Marzabotto, ma un reclamo del cav. Turri diretto ad ottenere la sua radiazione dal ruolo del Comune di Bologna.

Attesochè, dopo quanto fin quì fu osservato, sono da riconoscersi fondati i primi tre motivi del ricorso, i quali del resto non rappresentano in sostanza che i diversi aspetti di una unica censura, che investe l'impugnato Regio Decreto, perchè, con non esatto apprezzamento dell'articolo 3 delle disposizioni preliminari al codice civile, ritenne applicabili in ordine al reclamo del cav. Turri gli art. 7 e 12 della legge 11 agosto 1870, alleg. *O*, e 11 e 35 del regolamento 24 dicembre 1870, n. 6137, mentre le disposizioni da applicarsi erano quelle dell'art. 8 della legge 26 luglio 1868, n. 4513, e degli art. 31, 35 e 44 del regolamento

per la tassa comunale di famiglia o focatico vigente nella provincia di Bologna.

Attesochè, venendo accolti i primi tre motivi, nei quali più specialmente si sostanzia il ricorso, non è il caso di scendere all'esame del quarto motivo, col quale si denunzia che, anche quando non sussistesse, come sussiste, la incompetenza assoluta della G. P. A., questa non avrebbe potuto pronunziare sul reclamo del cav. Turri, perchè egli dopo la decisione a lui contraria della Giunta Municipale non aveva esperimentato il reclamo innanzi al Consiglio comunale.

Per questi motivi la Sezione annulla, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 174)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Conservatorio delle Giuseppine in Parma (avv. Viola) — Prefetto di Parma, Reboglia ed altri.

Conservatorio delle Giuseppine in Parma — Ricoverate non orfane — Se possano pretendere alla invariabilità della retta mensile.

Il Conservatorio delle Giuseppine in Parma, secondo il suo statuto organico, è destinato a ricevere le orfane di entrambi o di uno dei genitori, non aventi mezzi sufficienti. E l'ammissione, mediante pagamento di una retta mensile, di fanciulle non orfane costituisce un' ammissione di favore la quale non riceve norme dallo statuto e deve, quanto allo importare della retta, prender norma dal prudente arbitrio degli amministratori, o, che vale lo stesso, dalle necessità dello istituto.

Tale atto di ammissione non costituisce adunque un vero e proprio contratto di pensione alimentare a tempo determinato; e quindi, come è nella facoltà degli amministratori di far cessare gli effetti di tal concessione di ammissione, così è nella loro facoltà di aumentare la retta preventivamente convenuta, senza che si possa pretendere alla invariabilità della stessa.

SEZIONE IV

(Decisione 24 marzo 1899, n. 155)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI.

Errico (avv. De Nava) — Comune di Siderno e Balsamo (avv. Chimirri).

Ufficiali sanitari — Nomina — Proposta del Consiglio comunale — Parere del Consiglio provinciale sanitario — Attribuzioni del Prefetto.

Per l'articolo 12 della legge 22 dicembre 1888, nei Comuni ove risiedono più medici esercenti, la nomina dell'ufficiale sanitario è fatta dal prefetto sulla proposta del Consiglio comunale, e udito il Consiglio provinciale sanitario.

Pertanto per la legittimità della nomina di che trattasi basta che il Consiglio provinciale sanitario sia stato udito, senza che il Prefetto sia tenuto ad uniformarsi al suo parere; ma è indispensabile la proposta del Consiglio comunale.

Può il Consiglio comunale fare oggetto della sua proposta più di un esercente, rimanendo libero il Prefetto, udito il Consiglio provinciale sanitario, di nominare l'uno o l'altro dei proposti dal Comune.

Ma se il Consiglio comunale abbia proposto un solo esercente, non può il Prefetto nominare in sua vece un altro che non consegui la maggioranza dei voti necessari per essere compreso nella proposta.

Attesochè la legge 22 dicembre 1888, per la tutela dell' igiene e della sanità pubblica, prescrivendo coll'articolo 12 che, nei Comuni ove risiedano più medici esercenti, l'ufficiale sanitario sarà nominato dal prefetto, vuole che questa nomina abbia luogo sulla proposta del Consiglio comunale, udito il Consiglio provinciale sanitario; di guisa che, se per la legittimità della nomina basta che il Consiglio provinciale sanitario sia stato udito, senza che il prefetto sia tenuto a uniformarsi al responso del Consiglio stesso, tassativa invece è la disposizione la quale esige in modo indeclinabile ed assoluto che la nomina sia fatta dal prefetto sulla proposta del Consiglio comunale e non può conseguentemente essere valida la nomina di un medico esercente il quale non sia stato dal Consiglio comunale proposto.

Attesochè non sia dalla legge vietato al Consiglio comunale di fare oggetto della sua proposta più di un esercente, nel quale caso rimane libero al prefetto, udito il Consiglio provinciale sanitario, di far cadere la sua nomina sull'uno o sull'altro dei medici stati compresi dal Consiglio comunale nella proposta che dal citato art. 12 della legge è richiesta;

Attesochè ad ogni modo non trattasi nel caso concreto di vedere se il Consiglio comunale avesse o non avesse la facoltà di fare una proposta molteplice, ma trattasi semplicemente di accertare se il dottor Gennaro Balsamo, a cui favore sta il voto del Consiglio provinciale sanitario e sul quale cadde la nomina prefettizia del 29 agosto 1898, fosse stato realmente oggetto di proposta da parte del Consiglio comunale; accertamento questo che deve attingersi al verbale consiliare del 3 maggio 1898 al quale, perciò appunto, le due parti contendenti, ciascuna dal proprio punto di vista, si riferiscono nelle rispettive deduzioni;

Attesochè sfrondato da ogni non necessaria interpretazione e da ogni commento superfluo, quel verbale fa fede, in primo luogo che posta in votazione la mozione che il Consiglio comunale avesse a designare un solo sanitario, questa mozione ebbe due soli voti favorevoli, tre contrarî e cinque astensioni — in secondo luogo che in seguito a questa votazione venne ritenuto avere il Consiglio a maggioranza stabilito non che si dovesse ma che si potesse procedere alla designazione di più sanitari anzichè di un solo — in terzo luogo che, nel fatto il Consiglio stesso non ebbe a concretare che una proposta singola, quella che in favore del ricorrente dottor Giuseppe Errico raccolse il voto della unanimità dei presenti, non potendo considerarsi come costituenti la deliberazione di una proposta i voti inferiori di numero alla metà dei presenti e votanti, cioè tre voti dati al dottor Misuraca, tre voti dati al dottor Gennaro Balsamò, pur tuttavia nominato dal prefetto, e due voti dati al dottor Correale; nessuno dei quali perciò poteva invocare il diritto di far valere a proprio favore la proposta resa necessaria dalla legge e la mancanza della quale a loro riguardo aveva necessariamente l'effetto di limitare l'azione del prefetto.

Attesochè non sia lecito confondere le due deliberazioni in una per dare valore preponderante alla prima e

toglierlo alla seconda, poichè, se anche si voglia che realmente sia stata colla prima deliberazione, resa alla maggioranza di tre voti contro due e con cinque astensioni, adottata la massima di non far luogo ad una proposta singola e di potersi far luogo alla proposta molteplice, resta poi sempre la seconda deliberazione, alla quale parteciparono anche i cinque astenuti, deliberazione non più di massima ma di fatto, con cui il Consiglio unanime formulò la sua proposta a favore di un solo dei quattro sanitari del Comune, senza che questo fatto potesse avere la strana efficacia attribuitagli dalla parte resistente di soverchiare la disposizione della legge comunale e provinciale (articolo 251 testo unico 24 luglio 1896) per la quale non s' intende adottata una proposta, se non ottiene la maggioranza assoluta dei votanti; maggioranza assoluta che nè il dottor Correale, nè il dottor Misuraca, nè lo stesso dottor Gennaro Balsamo hanno conseguita; cosicchè ogni proposta intorno ai loro nomi è assolutamente mancata.

Attesochè in questo stato di cose il decreto 29 agosto 1898 del prefetto di Reggio Calabria che nominava ufficiale sanitario del comune di Siderno il dottor Balsamo manca di legittimo fondamento e non può per conseguenza essere lasciato sussistere.

Per questi motivi, accogliendo il ricorso del dottor Errico, annulla il decreto prefettizio 29 agosto 1898, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 14 aprile 1899, n. 179)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Sirolli (avv. Auletta) — Ministero dell'Interno e Prefetto di Chieti

Armadi farmaceutici — Condizioni e norme per la loro istituzione — Art. 15 della legge sanitaria, e 48-51 del regolamento — Convenzioni contrarie alla legge.

Con l'art. 15 della legge sanitaria e 48 a 51 del relativo regolamento 9 ottobre 1889 sono determinate le condizioni e le norme con le quali il Prefetto, sentito il Consiglio provinciale sanitario, può concedere al medico condotto l'autorizzazione di tenere presso di sè un armadio farmaceutico.

Con le succitate disposizioni il legislatore ha voluto

impedire che la istituzione dell'armadio farmaceutico, fatta per l'assistenza delle popolazioni che non hanno una farmacia, possa diventare una forma nuova di condotta medica, mista di personale assistenza sanitaria e di commercio libero di medicinali come industria speciale dei medici condotti; ed ha invece voluto che l'armadio farmaceutico sia stabilito in nome e per conto del Comune. E però nell'esercizio di siffatto istituto si deve riconoscere una vera e propria estensione dell'ufficio di pubblica assistenza, che, nei casi e per gl'intenti della legge sanitaria, è attribuito esclusivamente ai Comuni.

Di conseguenza, è a ritenersi illegale la istituzione di un armadio farmaceutico, avvenuta in modo contrario alle sopradette disposizioni della legge e del regolamento; come sarebbe quando fosse lasciato al medico condotto l'onere delle spese d'impianto, e lasciato al medico stesso il vantaggio dei relativi utili, senza alcun controllo.

Non può riconoscersi alcuna efficacia, nei rapporti amministrativi, a una particolare convenzione, fatta contrariamente alla legge, in tale materia; e in ogni caso, trattandosi di convenzione d'interesse civile, è sempre aperto agl'interessati l'adito all'azione giudiziaria per far valere i diritti che si pretendono lesi.

SEZIONE IV

(**Decisione** 7 **aprile** 1899, **n.** 166)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Lezzeno (avv. Reina e Celti) — Pavolini (avv. Drago)

Strade comunali — Ricostruzione di un ponte caduto da molto tempo — Opera di nuova costruzione — Incompetenza della G. P. A. ad ordinarla — Annullamento della relativa deliberazione.

La costruzione di un nuovo ponte sopra un torrente attraversante strade comunali, reclamata dopo il decorso di molti anni dalla caduta dell'antico ponte, non può riguardarsi come opera di semplice manutenzione di strada comunale, ma deve riguardarsi invece come opera di nuova costruzione.

Nelle condizioni anzidette, non è di competenza della G. P. A. deliberare la ricostruzione del ponte.

Deve quindi annullarsi come illegale la deliberazione con cui la Giunta amministrativa abbia ordinato in sede di approvazione di bilancio la nuova costruzione.

Omissis. Attesochè, nel merito del ricorso, giova considerare che la questione da esaminarsi si compendia nel vedere se l'opera ordinata dalla G. P. A. di Como (costruzione di un ponte) fosse un'opera di sistemazione o manutenzione di strada comunale, come ritenne la Giunta e come il controricorrente sostiene, o piuttosto un'opera di nuova costruzione, come si obbietta dal ricorrente Municipio.

Attesochè per la risoluzione di siffatta questione è da riflettersi che, secondo quanto risulta dagli esibiti documenti e secondo quanto ammettono le parti, il ponte costruito sul torrente Bagnana nel 1839 e travolto dall'alluvione del 1841, non è stato mai riedificato, che da nessuno ne fu reclamata la riedificazione fino a questi ultimi tempi, che il Consiglio comunale soltanto nel maggio 1890 cominciò ad occuparsi di tale affare, non già deliberando la riedificazione, ma commettendo all'ing. Carcano la formazione di un progetto del lavoro e della spesa, e che lo stesso Consiglio con successiva deliberazione del maggio 1895 incaricò il detto ingegnere di preparare un nuovo progetto di meno costosa esecuzione.

Attesochè queste circostanze di fatto si palesano di decisiva importanza in rapporto alla controversia di cui si tratta, perchè, se la riedificazione di un ponte, seguita o almeno deliberata dopo un tratto di tempo più o meno breve da quando quello fu distrutto, può considerarsi opera di manutenzione stradale, lo stesso non può più dirsi allorchè pel lungo decorso di cinquant'anni siasi lasciata la strada nello stato d'interruzione dipendente dalla mancanza del ponte caduto.

Ove ciò siasi verificato, come nel caso attuale, senza che sorgessero reclami e senza che dalla amministrazione comunale, cui spetta la cura degli interessi degli amministrati, sia stata presa alcuna deliberazione pel ripristinamento del ponte, tale condizione di cose, rimasta per tanto tempo immutata, dimostra che la strada, della quale pure si è continuato l'uso, potè rispondere ai bisogni della popolazione anche senza tutta quanta la sua continuità, cui serviva la esistenza, per due soli anni durata, del ponte; per la qual cosa si comprende che quando più tardi, pel cresciuto movimento e per altre condizioni di maggiore comodità ed utilità, si cominciò a sentire da parte di alcuni abitanti del Comune e dei loro eletti nella rappresentanza

comunale la opportunità di riavere il ponte, la riedificazione di questo ben potevasi giustificare e qualificare come opera di nuova costruzione, ma non poteva più presentarsi quale opera di semplice manutenzione.

Non devesi dimenticare che elemento caratteristico delle opere di manutenzione è la urgenza più o meno spiccata delle medesime; e tale urgenza nel caso in esame non fu riconosciuta, neppure oggi, dallo stesso ufficio del Genio civile, che alla interpellanza rivoltagli dalla G. P. A. rispondeva potersi per le comunicazioni tra i vari centri abitati del Comune usufruire di strade trasversali, che collegano la strada alta e la strada bassa a destra della valle Bagnana fra Ponisio e Pescarè; ed invero la esistenza di queste strade e di un ponte situato in una di esse a breve distanza da quello, la di cui riedificazione veniva ordinata dalla G. P. A., risulta dalla pianta prodotta dal ricorrente Municipio, e spiega come siasi potuto per tanto tempo fare a meno, anche nella stagione piovosa, del ponte ora in questione.

Attesochè, escluso, per le suesposte ragioni, che trattisi di opera di manutenzione di strada comunale, la ingerenza che la G. P. A. credè di arrogarsi, ordinando in sede di approvazione di bilancio la ricostruzione del ponte, non può ravvisarsi legale. Essa credè di legittimare la sua azione, richiamando l'art. 145, n. 8, della legge comunale 10 febbraio 1889, n. 5921, (a cui ora corrisponde l'art. 175, n. 8, del testo unico 4 maggio 1898, n. 164), ma quell'articolo che dichiara obbligatorie le spese per la sistemazione e manutenzione delle strade comunali non è applicabile al caso presente che si riferisce ad una costruzione nuova: nè l'operato della Giunta provinciale potrebbe trovare conforto nelle disposizioni della legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg. *F*, sulle opere pubbliche, il di cui art. 28 stabilisce essere obbligatoria la conservazione in istato normale delle strade provinciali e comunali sistemate, appunto perchè le speciali ciscostanze di fatto sopra riassunte resistono alla applicabilità del surriferito articolo.

Attesochè tutto quanto attiene alla costruzione di strade e di tratti di strade comunali obbligatorie è materia regolata dalla legge del 30 agosto 1868, n. 4613, secondo la quale non spetta alla G. P. A. ordinare la costruzione delle strade medesime; e da ciò consegue che la G. P. A.

di Como oltrepassò con la impugnata deliberazione i limiti della sua competenza.

Attesochè è pure da aggiungersi che la costruzione del ponte, che fin qui non fu nè deliberata dal Consiglio comunale nè ordinata dal Prefetto, non potrebbe aver luogo senza una speciale dichiarazione di obbligatorietà, e questa attualmente non è consentita per effetto della legge 19 luglio 1894, n. 338, con la quale le disposizioni della legge succitata del 30 agosto 1868 furono sospese fino a nuovo provvedimento legislativo.

Per questi motivi, la Sezione annulla la deliberazione della G. P. A. di Como del 24 marzo 1898, con la quale fu ordinata la costruzione di un ponte, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 167)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Mazzocchi (avv. Barbieri) — Comune di San Giovanni in Persiceto

Medici condotti — Nomina provvisoria — Concorso — Nomina definitiva in persona dello stesso medico interinale — Effetti a riguardo dell'art. 16 della legge sanitaria.

Quando la nomina provvisoria *di un medico condotto fu conferita unicamente per provvedere ad un servizio interinale, e ciò risulti evidente da più circostanze, specialmente dal fatto che l'Amministrazione comunale deliberò d'indire un concorso per la nomina definitiva del sanitario, concorso in cui riuscì vincitore lo stesso medico provvisorio, il tempo dell'interinato non può calcolarsi nel periodo di prova di cui all'art. 16 della legge sulla igiene e sanità pubblica.*

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 164)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Rotondaro (avv. De Luca e Baccelli) — Ministero della Marina (avv. erar. Silvestre)

Ufficiali superiori dell'Armata — Collocamento a riposo — Articoli 9 e 13 del testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari — Facoltà del Governo — Eccesso di potere — Insussistenza.

Per la disposizione dell'art. 13 del testo unico delle leggi sulle pensioni 21 febbraio 1895 il Governo ha fa-

coltà, sentito il parere del Consiglio Superiore di marina, di collocare a riposo per anzianità di servizio gli ufficiali dell'Armata che contino gli anni di servizio fissati dall'art. 9 dello stesso testo unico, cioè gli ufficiali superiori dopo 30 anni di servizio e 52 anni di età (1).

È quindi del tutto infondata l'accusa di eccesso di potere contro il collocamento a riposo di un ufficiale superiore dell'Armata, deliberato di autorità dal Governo nelle condizioni espresse nei citati articoli 9 e 13, e dopo udito il Consiglio Superiore di marina (2).

Attesochè il ricorso del cav. Rotondaro si fonda in sostanza sul motivo che con l'impugnato provvedimento il Governo ha commesso un eccesso di potere, sia perchè il motivo indicato nel R. D. di collocamento a riposo fu soltanto apparente, mentre effettivamente si è voluto infliggere ad esso Rotondaro una punizione, sia perchè prima del collocamento a riposo il Governo avrebbe dovuto collocare il ricorrente in posizione ausiliaria.

Attesochè non ha fondamento il mezzo dedotto dal ricorrente che la motivazione del R. D. che lo ha collocato a riposo « per anzianità di servizio e per ragione di età » non sia che apparente, mentre invece si volle infliggergli una punizione; imperocchè il detto R. D. deve essere interpretato secondo i suoi termini precisi, e non è lecito indagare se altro ne sia stato il movente. Evidentemente il ricorrente si fonda sopra un equivoco, ossia sopra erroneo presupposto, giacchè se il Governo avesse voluto infliggere al cav. Rotondaro una punizione per una determinata mancanza, lo avrebbe fatto, dispensandolo, a termini di legge, dal servizio, o adottando altri provvedimenti, nel qual caso certamente non avrebbe mancato di sentire prima l'incolpato nelle sue difese. Invece l'incidente deplorevole occorso all'ospedale di Napoli, e che ha dato luogo all'appunto fatto al Rotondaro di non possedere l'autorità scientifica e militare che si richiedono in un Direttore medico, ha servito unicamente a determinare il Ministero, non a punire esso Rotondaro, ma a collocarlo senz'altro a riposo, tanto più che era stato escluso dal giudizio di avanzamento stato compilato dal Comitato degli ammiragli.

(1-2) Cfr. con la decisione 10 marzo 1899, n. 122, Cervio — Ministero della guerra, riportata nell' annata corrente della nostra Raccolta, P. I, pag. 111 e seguenti.

E quindi il Ministero non era tenuto a prendere in esame la domanda di un'inchiesta fatta dal Rotondaro una volta che non si trattava di infliggergli una punizione.

Attesochè quindi l'unica questione che si può fare è quella di vedere se il Governo avesse la facoltà di emettere l'impugnato provvedimento, e se, emettendolo, ha commesso eccesso di potere, e se, per lo meno, si fosse prima dovuto collocare il Rotondaro nella posizione ausiliaria.

Attesochè è evidente che, posta in questi termini la questione, il ricorso del cav. Rotondaro non ha fondamento giuridico, poichè ai termini dell'art. 13 del testo unico delle leggi sulle pensioni del 21 febbraio 1895, il Governo del Re ha facoltà, sentito il parere del Consiglio Superiore di marina, di collocare a riposo per anzianità di servizio gli ufficiali dell'Armata che contino gli anni di servizio fissati dall'art. 9 dello stesso testo unico.....; cioè gli ufficiali superiori dopo 30 anni di servizio e 52 anni di età. Ora, come, ai termini del detto art. 9, il cav. Rotondaro che, come medico capo di prima classe (tenente colonnello) era un ufficiale superiore, avendo più di 52 anni di età e più di 30 anni di servizio (compresi i 5 anni di studi universitari), aveva il diritto di chiedere il collocamento a riposo, così per il successivo art. 13, il Governo aveva facoltà di collocarlo a riposo *di autorità*, udito il Consiglio Superiore di marina. Il Governo non mancò di sentire prima il Consiglio Superiore di marina intorno alla opportunità di collocare a riposo di autorità il cav. Rotondaro, e ne ebbe parere favorevole nella seduta del 7 dicembre 1897. In conseguenza il Ministero nessun'altra formalità doveva adempiere, nemmeno quella di far conoscere all'ufficiale i motivi del provvedimento, giacchè, come è detto nel detto art. 13, questa comunicazione deve farsi soltanto nel caso in cui l'ufficiale, pur avendo gli anni di servizio, non abbia gli anni di età.

Attesochè, pertanto, se il Governo aveva quella potestà, è affatto inutile esaminare se e in qual modo in altri casi se ne sia avvalso, e se avesse potuto collocare prima il Rotondaro in posizione ausiliaria. Tutto ciò rientrava nei poteri discrezionali del Governo, il quale non può essere censurato in questa sede di non avere conceduto al cav. Rotondaro agevolazioni alle quali egli poteva bensì aspirare, ma non aveva per la legge il diritto di pretendere.

Per questi motivi la IV Sezione respinge, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 14 aprile 1899, n. 172)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Volpe (avv. Porto) — Ministero della Guerra (avv. erar. Silvestre)

Ufficiale dell'esercito — Consiglio di disciplina — Costituzione — Mancanza di ufficiali di pari grado dello incolpato — Sospetto generico di parzialità — Se sia causa di esclusione — Presidente del Consiglio — Mancata conoscenza personale dell'incolpato.

Ove non sia possibile, per legittimi impedimenti, chiamare a far parte del Consiglio reggimentale di disciplina ufficiali di grado eguale a quello dello incolpato, è regolare la sostituzione di essi con altri ufficiali di grado immediatamente superiore, non essendo possibile ritardare la costituzione del Consiglio medesimo sino a quando cessino le cause d'impedimento dei primi.

Non costituisce causa di esclusione dalla composizione del Consiglio il sospetto indeterminato e generico di parzialità costituito dal solo fatto che alla compagnia od al battaglione dello ufficiale chiamato a farne parte appartengano gli accusatori dello ufficiale incolpato.

Per quanto sia desiderabile che i membri del Consiglio abbiano personale conoscenza dello incolpato, la mancanza di tale elemento non costituisce causa d'illegale composizione del Consiglio stesso (1).

Considerato che, ai termini dell'articolo 41 della legge 25 maggio 1852 e della tabella I annessa alla legge stessa, il Consiglio di disciplina pei sottotenenti dell'esercito, da convocarsi in forma reggimentale, deve essere composto dell'ufficiale superiore che segue immediatamente il comandante del corpo, il quale ne è il presidente, e di un capitano, di un tenente e di due sottotenenti;

Che il ricorrente signor Volpe dice violate in suo danno le disposizioni dell'articolo 41 e della tabella succitata, perchè, a far parte del Consiglio di disciplina reggimentale convocato a riguardo di lui, sottotenente, furono chiamati il tenente colonnello del 79° fanteria, presidente,

(1) Cfr. la decisione 19 novembre 1897, n. 437, riportata nella *Giustizia Amm.*, vol. VIII, P. I, pag. 520.

un capitano e tre tenenti; e di siffatta costituzione del Consiglio tanto più egli si lamenta, in quanto fu così privato di una sostanziale garanzia, voluta dal legislatore, di quella cioè che l'ufficiale incolpato abbia sempre tra i suoi giudici due colleghi dello stesso grado;

Considerato peraltro che la legge del 25 maggio 1852, dopo aver dato le surriferite norme per la composizione dei Consigli di disciplina nei casi ordinari, previde anche le eventualità di circostanze e di avvenimenti, di fronte ai quali non sia possibile seguire la regola generale; ed a questo concetto è informato l'articolo 53, che dispone nei seguenti termini:

« In caso di mancanza di uno o più ufficiali del grado prescritto dalle tabelle per la composizione dei Consigli di disciplina, gli ufficiali mancanti saranno rimpiazzati da altri dal grado rispettivamente inferiore purchè più anziani di quello sottoposto al Consiglio medesimo: e qualora ciò non sia possibile, si dovrà risalire ad ufficiali del grado rispettivamente superiore, di modo che in nessun caso trovisi membro di un Consiglio un ufficiale inferiore o meno anziano di grado di colui che vi è sottoposto. In caso di impedimento legittimo di uno o più membri fra i designati, gli ufficiali mancanti saranno rimpiazzati da altri dello stesso grado, ed, in difetto, nel modo prescritto dal precedente paragrafo di questo articolo. »

Considerato che nel caso in esame i documenti esibiti dall'avvocatura erariale nell'interesse del Ministero della guerra accertano come nel 20 giugno 1898, data dell'ordine di convocazione del Consiglio di disciplina, il sig. Volpe fra i sottotenenti del 79° reggimento fanteria era in ordine di anzianità il terzo, e che i due sottotenenti sig. Aprosio e Schezzi, che soli erano di lui più anziani si trovavano entrambi comandati fino dall'8 maggio precedente in distaccamento a Milano per disposizione del comandante il II Corpo d'armata, per motivi di pubblica sicurezza;

Considerato, che di fronte a tale stato di cose, non può dubitarsi che i due sottotenenti del 79° fanteria Aprosio e Schezzi erano legittimamente impediti, ai sensi del succitato articolo 53 della legge, come del resto è anche meglio stabilito dalla esplicita e tassativa locuzione dell'articolo 11 del Regio Decreto 7 luglio 1852, emanato in virtù della riserva contenuta nell'articolo 55 della legge anzidetta.

Accertata così la effettiva sussistenza del legittimo impedimento dei due sottotenenti, ai quali sarebbe spettato prendere parte al Consiglio di disciplina convocato a carico del sottotenente Volpe, e poichè è ugualmente certo che a quelli non era possibile sostituire altri di grado inferiore o neppure dello stesso grado più anziani del signor Volpe, fa d'uopo riconoscere che per necessità di cose dovevasi risalire al grado superiore, e che perciò *rite et recte* furono designati a partecipare al Consiglio, in luogo dei due sottotenenti legittimamente impediti, due tenenti oltre quello che ve ne faceva parte normalmente;

Considerato che non è da attendersi la obiezione formulata in udienza dal difensore del ricorrente; e cioè, che sarebbesi potuto e dovuto ritardare la convocazione del Consiglio di disciplina fino a quando, cessato il servizio speciale e temporaneo a cui erano destinati i due sottotenenti più anziani del Volpe, i medesimi fossero tornati al reggimento. Nessuna disposizione della legge autorizza siffatto procedimento, ed anzi il citato articolo 11 del Regio Decreto 7 luglio 1852, emanato a breve distanza dalla legge ed in esplicazione di questa, chiaramente conferma come il legislatore abbia inteso di non volere per nessun evento, anche eccezionale, ritardata la convocazione e la deliberazione del Consiglio di disciplina, e di ciò ben si comprende la ragione, ove si rifletta che quando sia stato imputato ad un ufficiale l'addebito di avere commesso così gravi mancanze da renderlo immeritevole di servire con le armi la patria, la sollecita definizione di tale posizione increscevole è imperiosamente imposta nell'interesse del prestigio dell'esercito e dello stesso ufficiale incolpato;

Considerato che, in base alle premesse osservazioni, il primo motivo del ricorso non merita accoglimento;

Considerato che non è meglio fondata la seconda censura con la quale il ricorrente lamenta che a far parte del Consiglio di disciplina, e per giunta con le funzioni di relatore, fu designato il capitano Dolci comandante la 7ª compagnia, di cui è effettivo il sergente Tortora, accusatore di esso Volpe ed a cui appartiene il furiere D'Ausilio asserto autore del rapporto che avrebbe procurato la convocazione del Consiglio. Dato questo stato di cose, si dice dallo stesso ricorrente che il capitano Dolci non offriva tutte le garanzie di imparzialità, perchè interessato a

sostenere le incolpazioni lanciate dai sott'ufficiali suoi subordinati, che egli perciò era portato a ritenere veritieri contro le deduzioni difensive del sottotenente incolpato, appartenente ad una compagnia diversa. Su questo proposito è ovvio anzitutto osservare che la legge del 25 maggio 1852, nell'articolo 41, dà all'ufficiale inquisito il diritto di ricusare un membro del Consiglio senza che occorra addurre i motivi della ricusazione; di questo diritto ben poteva valersi il signor Volpe qualora nella persona del capitano Dolci non avesse avuto fiducia: e, poichè egli non se ne valse e nessuna eccezione credè di elevare nel momento in cui la legge glielo consentiva, ciò solo basterebbe perchè si debba negare qualsiasi considerazione alle sue postume lagnanze.

Ma queste sono poi assolutamente inattendibili, dappoichè con le medesime si vorrebbe porre in campo una ragione di incapacità del capitano Dolci a far parte del Consiglio di disciplina, per vaghe induzioni e suspicioni, che la legge non ammette.

L'art. 52, del quale a torto si denunzia la violazione, specifica in quali casi si debbano escludere gli ufficiali dal partecipare ai Consigli di disciplina: e poichè in nessuno dei casi enumerati dal citato articolo si trovava il capitano Dolci, così non può dubitarsi che legittimamente egli fu chiamato a comporre il Consiglio relativo al sottotenente Volpe, tanto più che le disposizioni dell'art. 52, essendo di indole restrittiva e formando eccezione alla regola generale, per la quale tutti gli ufficiali sono da ritenersi capaci di prendere parte ai Consigli, non possono estendersi oltre i casi in esse espressi;

Considerato che a sostenere l'assunto del ricorrente non giova invocare le decisioni di questo Collegio del 29 novembre 1895 sul ricorso Re Riccardi e del 17 marzo 1896 sul ricorso Carnevale (1); infatti l'una di dette pronunzie si riferiva ad un tenente, che il Ministero della guerra una prima volta aveva deferito ad un Consiglio di disciplina divisionale anzichè reggimentale, perchè nel suo legittimo apprezzamento e nell'esercizio del suo potere discrezionale aveva riconosciuto sussistente una prevenzione ad esso ufficiale avversa da parte di tutti gli ufficiali del

(1) Nella *Giust. Amm.*, 1895, P. I, pag. 433 e 1896, *ivi*, pag. 91.

reggimento, e che poi, dopo il verdetto favorevole emesso dal Consiglio divisionale, aveva a breve distanza di tempo sottoposto per nuovi addebiti ad un Consiglio di disciplina, non più divisionale ma reggimentale, il di cui responso fu contrario all'ufficiale incolpato; e nel caso deciso con l'altra pronunzia di questa Sezione trattavasi di un tenente, che dopo essere stato assoggettato ad un primo Consiglio di disciplina annullato di poi dal Ministero perchè riconosciuto illegale, era stato deferito per lo stesso addebito ad un secondo Consiglio presieduto dallo stesso ufficiale superiore, che aveva presieduto il precedente. Tanto nel primo che nel secondo caso esistevano fatti e manifestazioni preventive, da cui potevasi desumere la incompatibilità degli ufficiali prescelti, e quindi la non legale composizione dei Consigli rispettivi: ma ben diverso da quelli è il caso attuale, in cui si affaccia soltanto un sospetto indeterminato e generico di parzialità, che niun fatto autorizza e che la ragione respinge, non potendosi ammettere l'aprioristica affermazione che un ufficiale, chiamato a pronunziarsi secondo la sua coscienza e secondo i principii dell'onore, sia da ritenersi prevenuto in favore di subordinati, appartenenti al personale di truppa, quali sono i sottufficiali, per nuocere ad un ufficiale, cioè a chi per quanto meno elevato in grado appartiene alla stessa sua classe;

Considerato che non hanno maggiore consistenza le ultime obiezioni del ricorrente, il quale si duole perché il Consiglio di disciplina fu presieduto da un tenente colonnello che, essendo giunto allora al reggimento, non lo conosceva e perciò non poteva circa la di lui moralità contrapporre il proprio apprezzamento alle informazioni date dagli altri componenti il Consiglio; e si lamenta altresì perchè, oltre il capitano relatore, due dei tre tenenti che al Consiglio presero parte appartenevano al battaglione a cui il sergente ed il furiere accusatori di esso signor Volpe appartengono.

A dimostrare la inattendibilità di queste ultime eccezioni valgono le stesse considerazioni espresse a riguardo della legittimità della partecipazione al Consiglio del capitano Dolci; ed in ordine al lamento della mancata personale conoscenza dell'incolpato da parte dell'ufficiale superiore presidente del Consiglio, è da considerare che tale conoscenza personale per quanto sia desiderabile affinchè

gli ufficiali chiamati ad emettere il loro verdetto nei Consigli di disciplina abbiano nella consuetudine dei loro rapporti con l'ufficiale inquisito e nella personale cognizione dei di lui precedenti un coefficente per la formazione del proprio convincimento, non è peraltro un elemento indispensabile, siccome quello che non è dalla legge richiesto e che neppure sarebbe in ogni caso ugualmente possibile. Basta in proposito ricordare che la legge del 25 maggio 1852 istituiva anche i Consigli di disciplina in forma divisionale, e questi sono composti di ufficiali che sono prescelti secondo la loro anzianità dai diversi Corpi a cui appartengono in tutta la circoscrizione territoriale della divisione, ed ai quali per conseguenza può mancare e manca non di rado la personale conoscenza dell'incolpato. Il legislatore invece volle nel modo più assoluto che sia osservato il turno di anzianità degli ufficiali chiamati a comporre i Consigli; ciò rilevasi da tutta l'economia della legge succitata, e più specialmente dalle chiare disposizioni degli art. 41 e 53; ed ove si ammettesse la teorica del ricorrente l'adempimento di quelle tassative disposizioni si renderebbe impossibile in tutti quei casi in cui all'ufficiale designato dalla sua anzianità a far parte del Consiglio che viene convocato mancasse, per un qualunque motivo, la personale conoscenza dell'ufficiale sottoposto alla inchiesta disciplinare;

Considerato che per le suesposte ragioni resta esclusa anche la dedotta violazione degli art. 43, 44 e 52 della legge sullo stato degli ufficiali; per la qual cosa deve riconoscersi la legalità dell'impugnato R. D. e del procedimento, in base al quale il sovrano provvedimento fu emanato;

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 175)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Piermattei (avv. Scialoja) — Comune di Serra Petrona (avv. Baudana-Vaccolini) e G. P. A. di Macerata

Medico condotto — Rinunzia prima del compimento del triennio di prova.

La rinunzia all'esercizio della condotta medica, fatta dal medico condotto prima che si compiesse il triennio

di prova, non può inficiarsi col dirla non volontaria e determinata da non legittima causa, quando risulti che essa fu data per prevenire il licenziamento da parte del Comune innanzi che decorresse il triennio suddetto.

Non può ritenersi estorto con violenza un atto (la rinunzia) emesso per prevenire il licenziamento che il medico non avrebbe avuto nessun mezzo legale d'impedire; nè illegittima la causa dell'atto medesimo, tendente ad evitare gli effetti del licenziamento che, deliberato prima del decorrimento del triennio, il rinunziante avrebbe dovuto necessariamente subire.

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 162)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Comune di Grotteria (avv. Tripepi) — Tramontana (avv. De Dominicis).

Impiegati comunali — Provvedimenti disciplinari — Attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa — Sue decisioni in merito — Punizioni eccedenti i limiti stabiliti dal capitolato — Ricorso alla IV Sezione.

In tema di punizioni disciplinari a carico d' impiegati comunali, la G. P. A. ha facoltà di decidere in merito (art. 1 e 14 della legge 1° maggio 1890); e quindi di confermare o modificare il provvedimento che è stato oggetto del ricorso.

Ma nell'esistenza di un capitolato tra l' impiegato comunale e il Comune, con cui siano prescritti dei limiti ad una pena disciplinare, quale è ad esempio la sospensione, non possono eccedersi i limiti suddetti; ed ove ciò avvenga, la IV Sezione del Consiglio di Stato, su ricorso delle parti o della pubblica amministrazione, provvede nei sensi dell'art. 19 della legge sulla giustizia amministrativa.

(*Omissis*). Attesochè il comune di Grotteria non contesta alla G. P. A. la facoltà da essa esercitata di esaminare il merito della causa e, come conseguenza del suo esame, di attenuare la punizione cambiando in semplice sospensione la deliberata destituzione del dott. Tramontana, della quale sospensione, in quanto fu estesa ad un periodo di sei mesi, il dott. Tramontana si grava col proprio ri-

corso, ritenendola ingiusta e attribuendo codesta ingiustizia ad eccesso di potere commesso dalla G. P. A., la quale, autorizzatavi dall'art. 14 della legge 1° maggio 1890, aveva facoltà di annullare la deliberazione di destituzione del ricorrente sanitario, ma doveva, a giudizio di lui, rimandare la decisione sul licenziamento o sulla sospensione al Consiglio comunale in conformità dell'art. 111 della legge comunale e provinciale (testo unico del 1889, n. 5921); censura questa che non può derivare se non da una erronea interpretazione del citato art. 14 della legge sulla giustizia amministrativa, il quale, nei casi in cui dà facoltà alla G. P. A. di decidere nel merito, necessariamente intende che questa abbia a pronunziare una decisione che confermi o che sostituisca quello che è stato oggetto del ricorso.

Attesochè appare invece fondata l'altra eccezione sollevata dal dott. Tramontana, quando in sostanza viene a dire che, una volta chiariti ed apprezzati i fatti, e condannata come sproporzionata ai medesimi la misura estrema della destituzione deliberata dal Consiglio comunale di Grotteria, essendosi la G. P. A. posta sul terreno dell'applicazione della pena della sospensione, non poteva essa prescindere dall'applicarla secondo i limiti del capitolato 15 settembre 1880 vistato dal sottoprefetto il successivo 26 ottobre, esistente fra il Comune e i suoi sanitari; i quali limiti sono dall'art. 14 del capitolato stesso determinati in un periodo di tempo non minore di giorni cinque, nè maggiore di giorni quindici.

Attesochè il contenersi entro questi limiti è non soltanto voluto dalla legge del contratto le cui condizioni sono appunto stabilite nel capitolato, ma è ampiamente legittimato dai fatti, stati minutamente vagliati ed accertati dalla G. P. A. ed ai quali soltanto, per l'art. 19 della legge 1° maggio 1890, si può avere riferimento in questa sede.

Per questi motivi, la Sezione, previa riunione dei due ricorsi del comune di Grotteria e del dott. Antonio Tramontana contro la decisione 21 novembre 1896 della Giunta provinciale amministrativa di Reggio Calabria, respinge il primo ed accoglie il secondo, annullando la predetta decisione nella parte che eccede il limite massimo di quindici giorni per la pena della sospensione stabilito col capitolato 15 settembre 1880 pel servizio sanitario del comune di Grotteria.

SEZIONE IV

(Decisione 20 gennaio 1899, n. 39)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Oddo e Giglio (avv. Sangiorgi). — G. P. A. e Manicomio di Palermo

Giunta Prov. Amm. — Consiglieri di Prefettura — Parere da essi dato in Consiglio di Prefettura — Loro intervento alla decisione della G. P. A. sullo stesso affare — Possibile ricusazione — Impiegato di istituto provinciale — Punizione disciplinare — Cauzione diminuita — Effetti.

La disposizione dell'art. 36 della legge 2 giugno 1889, per la quale è vietato ai consiglieri di Stato che avessero concorso a dar parere in una Sezione consultiva il decidere sullo stesso affare in sede contenziosa, non può estendersi ai consiglieri di prefettura, pei quali non esiste il divieto, e che perciò, dopo il parere dato in sede consultiva, possono concorrere a decidere lo stesso affare nella G. P. A.

Possono, nel caso di cui sopra, i consiglieri di prefettura esser ricusati; ma se nol furono, non si può dal fatto del loro intervento alla decisione dedursi la nullità di questa.

Non è contraddittoria la decisione della G. P. A. che, dichiaratasi incompetente ad applicare a carico di un impiegato una condanna pecuniaria comminata dal regolamento, abbia poi inflitto al medesimo una condanna disciplinare.

La costituzione della cauzione è condizione necessaria di legalità dell'esercizio di funzioni per tutti quei funzionari che sono sottoposti all'obbligo di fornirla.

Dove la cauzione venga a mancare o a diminuirsi, vien meno immediatamente nel funzionario l'esercizio legale del suo ufficio, indipendentemente da qualsiasi punizione. Nè il regolare esercizio dell'ufficio può essere ripreso dal funzionario suddetto se non previa la ricostituzione della cauzione.

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 171)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Di Paola (avv. Drago) — G. P. A. di Palermo (avv. Scibona-Batolo)

Eccezione di competenza — Se, dopo decisa, sia possibile sollevare eccezioni di irricevibilità del ricorso — Sovrimposte

— Deliberazioni comunali — Termine pel reclamo dei contribuenti — Sua decorrenza.

Anche dopo decisa dalla Cassazione di Roma la eccezione d'incompetenza elevata innanzi all'autorità amministrativa, si può, in sede di riassunzione del giudizio innanzi a quest'ultima, elevare dalla parte o d'ufficio la eccezione d'irricevibilità del ricorso.

Le deliberazioni comunali importanti aumento od eccedenza di sovrimposta ai tributi diretti non acquistano efficacia se non riportano l'approvazione della Giunta prov. amministrativa.

Il termine, quindi, concesso ai contribuenti per ricorrere alla G. P. A. contro la deliberazione in materia emanata dai Consigli comunali, decorre dalla data di pubblicazione della decisione medesima integrata dalla approvazione della Giunta anzidetta.

Attesochè col primo motivo del ricorso si sostiene che, elevata dalle parti o d'ufficio l'eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa e pronunciato dalla Corte di cassazione il giudizio sulla competenza, non possano più elevarsi, nel riassumere la procedura in sede amministrativa, eccezioni concernenti la ricevibilità del ricorso.

Se non che non è questa la conseguenza che può trarsi dalle decisioni della IV Sezione con le quali fu stabilita la massima che le questioni di ricevibilità del ricorso debbono essere risolute prima della quistione intorno alla competenza, e quindi prima del rinvio degli atti alla Corte di Cassazione (1).

Ed invero, l'accennata giurisprudenza si riferisce alla ipotesi che le eccezioni di rito intorno alla esistenza e procedibilità del ricorso e la eccezione d'incompetenza per ragione di materia vengano elevate contemporaneamente, potendosi in quella ipotesi soltanto far quistione, se sia lecito declinare dalla rigorosa norma scritta negli art. 15 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa e 41 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, a tenore dei quali, sollevata la incompetenza dell'autorità amministrativa, debbono gli atti rinviarsi alla Corte di

(1) V. decisione 29 gennaio 1897, n. 47, per l'*Ospedale di San Matteo in Pavia, Giust. Amm.*, 1897, pag. 422; 2 luglio 1897, n. 272, pel *Comune di Ceranesi, ivi*, pag. 496, in seduta plenaria di 9 membri.

cassazione, sospesa ogni ulteriore decisione. E se nell'accennata ipotesi la IV Sezione si credette in facoltà di conoscere della ammissibilità del ricorso malgrado la elevata incompetenza *ratione materiae*, si fu perchè ritenne che fosse logicamente e giuridicamente pregiudiziale il vedere se un ricorso esista e se sia ritualmente prodotto, al conoscere della materia del ricorso agli effetti della competenza, e poichè inoltre il sistema che in tal modo veniva adottato si presentava come il più rispondente alla esigenza dell'economia de' giudizi, eliminandosi come superfluo il giudizio sulla competenza nel caso d'irricivibilità del ricorso per ragioni di rito.

Attesochè tuttavia con ciò si venne soltanto a stabilire la precedenza delle eccezioni di rito su quella d'incompetenza, quando questa e quelle fossero state insieme elevate e sottoposte al giudizio del magistrato amministrativo; ma non s'intese punto dichiarare che il giudizio sulle eccezioni di rito dovesse sempre e necessariamente precedere il giudizio sulla competenza, in guisa che, pronunciato quest'ultimo dalla Cassazione, fosse precluso l'adito ad ogni disputa sulla ricevibilità del ricorso. Le eccezioni di irricevibilità essendo d'ordine pubblico possono sempre essere elevate dalle parti o d'ufficio prima che il ricorso passi in decisione, e la considerazione della eventuale superfluità del già seguito giudizio della Cassazione sulla competenza non può certamente valere a modificare codesta massima. È senza dubbio utile e conveniente che le parti o il magistrato d'ufficio elevino le eccezioni d'inammissibilità in tempo per evitare un giudizio superfluo, ma non si può affermare che ciò sia obbligatorio sotto pena di decadenza, quando invece, come si è detto, tali eccezioni possono sempre essere elevate fino a che il ricorso non passi in decisione. D'altra parte non potrebbe certo nel giudizio della Cassazione ravvisarsi un giudicato implicito sulla ritualità e procedibilità del ricorso, perchè quand'anche un giudicato implicito fosse ammissibile, non potrebbe esso mai ricercarsi nel giudizio della Cassazione, che è limitato dalla legge alla sola materia della competenza.

Devesi perciò conchiudere che l'eccezione di irricevibilità del ricorso Di Paola fu dal Comune di Palermo legittimamente elevata e dovette quindi essere presa in esame da quella G. P. A.

Attesochè venendo al merito della stessa eccezione di

irricevibilità, la G. P. A. di Palermo credette dover computare il termine per la produzione del ricorso dalla pubblicazione all'albo pretorio della deliberazione del Consiglio comunale di Palermo, pubblicazione eseguita prima che la deliberazione stessa fosse stata approvata dalla G. P. A. come autorità tutoria. Laonde il ricorrente deduce che mancava ancora a quella deliberazione consigliare un elemento integrante la sua validità giuridica e che per conseguenza dalla detta pubblicazione non poteva decorrere il termine d'impugnativa.

Attesochè per valutare una siffatta deduzione è necessario premettere che, mentre per la legge comunale e provinciale del 10 febbraio 1889, art. 168, dovevano essere approvate dalla G. P. A. le deliberazioni dei Consigli comunali importanti aumento d'imposta sol quando vi fosse reclamo dei contribuenti del ventesimo delle contribuzioni dirette, la legge 23 luglio 1894, n. 340, ponendo con l'articolo 1 un limite alla facoltà delle Provincie e dei Comuni di sovrimporre ai tributi diretti, dispose coll'art. 2, all'infuori di qualunque ipotesi di reclamo de' contribuenti, che le G. P. A. potessero per determinate ragioni autorizzare i Comuni ed aumentare fino al detto limite la sovrimposta, od anche ad eccederlo, e che uguale autorizzazione potesse essere data per le stesse ragioni alle Provincie con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato. Con l'art. 3 poi la detta legge diede facoltà ad ogni contribuente di ricorrere alla G. P. A. contro la deliberazione del Consiglio comunale per aumento ed eccedenza di sovrimposta, ed ai contribuenti nonchè ai Comuni di ricorrere al Re contro le analoghe deliberazioni dei Consigli provinciali, concedendo tanto contro la decisione della G. P. A. quanto contro quella del Re il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato anche per il merito.

Attesochè, come si rileva dal complesso di codeste disposizioni, trasfuse negli art. 284 e 285 del t. u. 4 maggio 1898 della legge com. e prov., le G. P. A. furono investite nella materia in discorso di due funzioni ben distinte, l'una di carattere tutorio, cioè di dare ai Comuni l'autorizzazione ad aumentare la sovrimposta ed eccederne il limite legale, l'altra di carattere giurisdizionale, cioè di giudicare sui ricorsi dei contribuenti contro le deliberazioni di aumento o di eccedenza della sovrimposta.

La legge è redatta in modo da lasciar luogo a dubbi intorno alla natura del procedimento giurisdizionale innanzi alla G. P. A., nonchè intorno ai diversi momenti in cui le accennate due funzioni distinte dalla G. P. A. debbono esplicarsi. Ma è oramai giurisprudenza di questa Sezione, stabilita con la decisione 5 luglio 1895, n. 268, e con altre decisioni successive, che il procedimento giurisdizionale innanzi alla Giunta deve svolgersi nelle forme contenziose e con le norme segnate dalla legge 1° maggio 1890, sull'ordinamento della Giustizia amministrativa.

E questa giurisprudenza ha fondamento non solo nella considerazione che la legge 23 luglio 1894 non tracciò norme particolari per la procedura nei giudizi di cui è parola, dovendosi per conseguenza ricercare la determinazione della procedura stessa nella legge fondamentale ed organica per l'esercizio della funzione giurisdizionale delle GG. PP. che è appunto la legge 1° maggio 1890, ma anche nella concreta disposizione dell'art. 1 del regol. 4 giugno 1891, per l'ordinamento della Giustizia amministrativa, il quale estese le norme contenziose a tutte le materie nelle quali la G. P. A. è investita di giurisdizione.

Attesochè quanto al tempo in cui la G. P. A. deve nella soggetta materia adempiere alla funzione tutoria ed alla giurisdizionale, fu sostenuto doversi le due funzioni esercitare contemporaneamente, a conforto della quale opinione si faceva specialmente notare che l'art. 3 della legge 23 luglio 1894 non dava il ricorso alla G. P. A. in sede giurisdizionale contro la deliberazione tutoria della stessa G. P. A., ma dava invece il ricorso alla G. P. A. contro la deliberazione del Consiglio comunale, laonde pareva che per economia di tempo il legislatore avesse inteso far risolvere alla Giunta i reclami dei contribuenti nella stessa sede in cui la Giunta era chiamata a concedere o negare la propria autorizzazione alla domanda dei Comuni per aumento della sovrimposta. Senonchè, mentre era razionale ritenere la contemporaneità dell'esercizio delle due funzioni sotto l'impero dell'art. 168 della legge com. e prov. del 1889, che faceva approvare dalla Giunta le deliberazioni comunali di aumento dell'imposta sol quando vi erano reclami dei contribuenti, la cosa è diversa oggi, dopo che la legge del 1894 elevò l'approvazione tutoria delle dette deliberazioni consigliari ad una funzione costante ed autonoma, indipendentemente

da qualunque reclamo. D'altra parte poi, se per le ragioni già indicate non si può mettere in dubbio che per la legge del 1894 la G. P. A. deve decidere sui reclami dei contribuenti con le forme contenziose della legge 1° maggio 1890, basta questo per doversi escludere la contemporaneità delle due funzioni, essendo la G. P. A. diversamente composta secondo che esercita le attribuzioni di autorità tutoria ovvero quelle di collegio amministrativo decidente.

Attesochè per le espresse considerazioni il sistema della legge si presenta come quello di un procedimento svolgentesi in due fasi distinte e successive, tutoria la prima, giurisdizionale e contenziosa la seconda, non potendosi adire la G. P. A. in sede contenziosa se non dopo l'autorizzazione ad aumentare la sovrimposta impartita al Comune dalla stessa G. P. A. in sede tutoria. Di guisa che l'oggetto dell'impugnativa in sede contenziosa non è e non può essere la deliberazione del Consiglio comunale per sè stessa, ma dev'essere la deliberazione consigliare integrata nella sua efficacia e validità giuridica dall'atto di autorizzazione della G. P. A.; ed è in questo senso che va intesa l'espressione dell'art. 3 della legge 23 luglio 1894, ora 285 del testo unico della legge com. e prov., quando parla del ricorso contro le deliberazioni del Consiglio comunale.

Attesochè l'autorizzazione della G. P. A. essendo parte ed elemento integrante dell'atto impugnabile davanti alla stessa Giunta in sede contenziosa, ne viene che il termine per la produzione del ricorso contenzioso non può decorrere dalla pubblicazione all'albo pretorio della deliberazione consigliare non ancora approvata.

Attesochè nel caso concreto essendo stata pubblicata all'albo pretorio la deliberazione consigliare non ancora munita dell'approvazione tutoria, non potè decorrere contro il Di Paola il termine di legge, sicchè il ricorso di lui fu erroneamente dichiarato irricevibile dalla G. P. A. di Palermo.

Attesochè, essendo mancato il giudizio di merito nella prima istanza e non avendo questa Sezione elementi sufficienti per procedere essa alla decisione del merito, è mestieri rinviare l'affare alla G. P. A. di Palermo perchè giudichi sul merito.

Per questi motivi la Sezione, accogliendo il ricorso, annulla la decisione 21 giugno 1898 della G. P. A. di Palermo, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 169)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Coniglio (avv. Alberti) — Comune di Palermo (avv. Bentivegna).

Servizio sanitario della città di Palermo — Statuto che lo regola — Personale — Trascuranza sistematica dei proprii doveri — Destituzione — Art. 39 dello statuto.

La legge impone la notificazione del ricorso all'autorità che emanò il provvedimento amministrativo impugnato. Quando però col ricorso s'impugni non già un provvedimento dell'amministrazione attiva, ma una pronunzia emessa in sede contenziosa dalla G. P. A., non è necessario che la notificazione sia fatta anche alla Giunta stessa, considerata come collegio decidente (1).

L'art. 39 dello statuto organico pel servizio della condotta medica municipale di Palermo stabilisce le punizioni da l'ammonizione alla destituzione applicabili agli impiegati sanitari per l'assenza dal servizio, la trascuranza del medesimo, e qualsiasi altra azione riprovevole.

Nel caso di un impiegato sanitario a cui carico fu accertata la sistematica trasgressione dei propri doveri, per cui ebbe già a subire altre punizioni, risulta pienamente legittima la destituzione dell'impiegato trasgressore ordinata nei sensi del suddetto art. 39 dall'autorità municipale e confermata dalla G. P. A.

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 173)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di San Martino Valle Caudina (avv. Leone) — Ministero della Pubblica Istruzione (avv. erar. Tambroni)

Scuole elementari superiori — Computo della popolazione — Abitanti delle borgate o frazioni — Quando debbano essere inclusi — Condizioni finanziarie dei Comuni — Se influiscano sull'obbligo della istituzione.

La popolazione delle borgate o frazioni comprese nel raggio di due chilometri dal capoluogo del Comune, e

(1) Giurisprudenza ormai assodata. Cfr., tra le altre, la decisione 16 settembre 1898, riportata nella *Giust. Amminist.*, Anno IX, P. I, pagina 472.

non costituenti veri e propri aggregati distinti, materialmente staccati dal capoluògo medesimo, deve essere inclusa nel numero dei 4000 abitanti, prescritto come minimo dalla legge Casati nel determinare l'obbligo dei Comuni d'istituire scuole elementari superiori.

Le condizioni finanziarie dei Comuni non possono in alcun modo dispensare i medesimi dall'obbligo d'istituire almeno una scuola maschile ed una femminile di grado superiore.

Attesochè l'articolo 15 del regolamento generale del 9 ottobre 1895 prescrive, fra l'altro, che le scuole elementari di grado superiore debbono essere istituite « nei Comuni che hanno oltre 4000 abitanti, compresi quelli che dimorino entro il raggio di due chilometri dal capoluogo ed esclusa la popolazione delle frazioni e delle borgate, le quali formano aggregati distinti »;

Attesochè da questa disposizione risulta che la condizione richiesta perchè sorga l'obbligo di istituire le cennate scuole non è che il fatto di una popolazione agglomerata superiore ai quattromila abitanti, compresa la popolazione sparsa entro la ricordata estensione di circuito ed eccettuati soltanto gli abitanti di quelle frazioni o borgate che, per interessi proprii e particolari rapporti di vicinanza, formino come tanti distinti subcentri di vita locale. Ed è facile intendere il motivo che inspirò tale disposizione, poichè anche se le frazioni costituiscano, per quanto sempre imperfettamente, una certa forma di particolari organismi di carattere pubblico per separata appartenenza di attività patrimoniali e per assegnazione di proprii rappresentanti nel Consiglio del Comune, la contiguità topografica in rapporto al capoluogo per l'agevolezza che offre ai fanciulli di frequentare le scuole importa uno stato di fatto tale da far prescindere da ogni considerazione di quelle particolarità d'ordine giuridico o amministrativo e da far riguardare come un'agglomerazione sola quella risultante dalle rispettive popolazioni per lo speciale effetto di assicurare ad essa il beneficio dell'insegnamento elementare di grado superiore;

Attesochè l'assunto del Comune ricorrente, che vorrebbe invece computare soltanto la popolazione agglomerata in quanto faccia parte del capoluogo del Comune ed escludere dal calcolo assolutamente gli abitanti di ogni frazione o borgata, anche se contigua al capoluogo, non

trova alcuna base nel testo della disposizione. In essa infatti si parla di popolazione agglomerata de' Comuni e non de' soli capoluoghi; e se in tale computo s'includono gli abitanti esterni entro il raggio dei due chilometri dal capoluogo, è chiaro che si parla di costoro appunto perchè s'intende comprendere nel computo anche quegli abitanti che appartengono non al capoluogo, ma a frazioni e borgate, non costituenti aggregati distinti. D'altra parte ripugna ad una corretta ermeneutica il supporre, come fa la difesa dell'Amministrazione ricorrente, che il regolamento dopo le parole *frazioni e borgate* abbia aggiunto la clausola *che formano aggregati distinti*, non per altro se non per chiarire che le frazioni o borgate siano da escludere in ogni caso dal computo, enunciando cioè a modo di giustificazione di tale supposto criterio assoluto il concetto che, anche ove siano topograficamente annesse o contigue al capoluogo, le frazioni o borgate debbano giuridicamente considerarsi sempre come aggregati distinti. É ovvio invece che la legge e i regolamenti danno precetti e regole in forma imperativa senza bisogno di dar conto, con motivazioni teoriche, delle ragioni che ispirano gli ordini o i divieti. Non quindi una semplice giustificazione della supposta esclusione assoluta di qualsiasi frazione o borgata è contenuta in quella clausola, ma un requisito destinato a completare con una pratica distinzione il dispositivo dell'articolo: cioè non un commento o una spiegazione del motivo della pretesa esenzione di ogni frazione o borgata, ma una condizione limitativa, diretta a sottrarre dal computo solo quelle frazioni o borgate che materialmente formino aggregati a sè, come gruppi distinti di caseggiato e di popolazione;

Attesochè, interpretato nel modo che alla Sezione pare debba essere inteso, il ricordato articolo 15 del regolamento 1895 non urta contro il precetto dell'articolo 321 della legge del 13 novembre 1859 sulla istruzione pubblica, nè aggrava gli obblighi da esso imposti ai Comuni, ma solo ne chiarisce il senso e con un criterio pratico intende a renderne più sicura l'applicazione. Se infatti quella norma legislativa in rapporto all'obbligatorietà delle scuole elementari di grado superiore parla solo dei Comuni che hanno oltre a 4000 abitanti di popolazione agglomerata, ed esclude dal calcolo le frazioni o borgate senza alcun'altra espressa dichiarazione, ciò non importa che dovesse aversi riguardo

soltanto alla popolazione contenuta nella cerchia del capoluogo, essendo naturale che dovesse comprendersi anche la popolazione del suburbio quando di fatto essa faccia parte dell'agglomerazione; e che viceversa le frazioni e borgate dovessero escludersi solo in quanto materialmente fossero distaccate dal capoluogo ed effettivamente costituissero aggregati distinti, non in quanto si trattasse degli abitanti di sobborghi, che o per originaria continuità di abitato o per contiguità determinatasi in conseguenza di espansione edilizia, facessero effettivamente parte del nucleo principale di popolazione del Comune;

Attesochè venendo al caso concreto, dalla verificazione eseguita d'ordine di questa Sezione è risultato che la popolazione complessiva del ricorrente Comune di S. Martino Valle Caudina è di 6420 abitanti, e di questi 2922 appartengono alla frazione Casole e 478 alla frazione Castagneto; onde la popolazione del capoluogo resta di 3019 abitanti. Senonchè, anche astraendo dal fatto che Castagneto dista appena dugentodieci metri dal palazzo comunale posto nel capoluogo, l'Amministrazione ricorrente non contesta che fra S. Martino e Casole non vi è interruzione di abitato; e però la frazione Casole non può considerarsi un aggregato distinto. Sommando in conseguenza le rispettive popolazioni, si ha la complessiva agglomerazione di 5491 abitanti, di molto superiore al limite richiesto per la istituzione delle scuole elementari di grado superiore;

Attesochè le premesse considerazioni, legittimando l'imposta istituzione della scuola di cui si tratta, dispensano dal vedere se sia ben fondato il motivo che il Ministero trasse dalla ritenuta inoppugnabilità della determinazione di classifica del 1° dicembre 1888 e che l'Amministrazione comunale contesta;

Attesochè in quanto finalmente alle ragioni d'impugnativa che il Comune desume delle sue difficili condizioni finanziarie, basta notare che gli articoli 317 della citata legge e 5 del regolamento del 1895 se dichiarano che le scuole elementari debbono proporzionarsi ai bisogni della popolazione e alle facoltà dei Comuni, sono ben lungi dal distruggere con tale norma l'efficacia del minimo obbligo imposto con altre disposizioni ai Comuni rispetto all'insegnamento elementare inferiore o superiore, ma intendono solo a dare in linea generale alla pubblica Amministrazione

un criterio moderatore per la determinazione del numero delle scuole da istituirsi per ciascun grado. E se l'art. 16 dello stesso regolamento in caso di scarsezza di rendite lascia ai Provveditori la facoltà di autorizzare che le due classi superiori, maschile e femminile, siano affidate ad un solo insegnante o anche ad uno dei maestri del corso inferiore, questa disposizione conferma la regola che almeno una scuola maschile e una femminile di grado superiore debbano essere istituite nei Comuni aventi una popolazione agglomerata di oltre 4000 abitanti. Nè certamente è tolto nel caso concreto al Comune ricorrente di giustificare l'applicazione di siffatto eccezionale trattamento e di provocare dal R. Provveditore le opportune disposizioni.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 21 aprile 1899, n. 201)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Dott. Alfieri Passalacqua (avv. Cereseto) — Ministero dell'Interno e Comune d'Isola del Cantone (avv. Cogliolo).

Medico condotto — Licenziamento per fine di ferma — Deliberazioni consiliari — Devono esser prese in seduta segreta — Prescrizioni dell'art. 263 legge com. e prov. e 54 del regolamento — Inosservanza — Annullamento.

Il licenziamento del medico condotto, per fine di ferma, potendo dar luogo a questioni concernenti la persona del medico, rientra nella disposizione dell'art. 263 della legge com. e prov. e deve perciò essere deliberato in seduta non pubblica.

Quando le deliberazioni concernono persone, deve constare dai relativi verbali ch'esse furono prese in seduta segreta (art. 54 del regolamento 10 giugno 1889).

In mancanza di detta speciale menzione non basta a supplirla la nota marginale « seduta segreta » che si legge sull'originale della deliberazione, e questa di conseguenza deve annullarsi, rimanendo impregiudicate le eventuali quistioni intorno alla stabilità nell'ufficio del medico interessato.

Attesochè non ha fondamanto l'eccezione pregiudiziale d'inammessibilità del ricorso per essere stato il medesimo tardivamente prodotto. L'art. 44 del regolamento 9 ottobre 1889 per l'esecuzione della legge sanitaria prescrive espressamente che « le deliberazioni di licenziamento dei medici comunali dovranno essere notificate in copia agl'interessati per mezzo di un messo comunale che ne farà constare l'esecuzione con apposita dichiarazione. » E se questa forma di notificazione è prescritta per le deliberazioni di licenziamento prese dai Consigli comunali, è logico ritenere che la stessa forma di notificazione sia richiesta anche per i procedimenti dell'autorità amministrativa superiore che abbia pronunciato sul ricorso interposto contro una deliberazione di licenziamento. Ben fece quindi il Sindaco d'Isola del Cantone di far notificare al dottor Alfieri Passalacqua il decreto reale confermante il di lui licenziamento per mezzo del messo comunale di Casella dove in quel tempo il dottor Alfieri Passalacqua dimorava. E il termine per la produzione del ricorso a questa Sezione non potè quindi decorrere dalla data della nota sindacale contenente la copia del R. D., ma decorse invece dalla notificazione della nota all'Alfieri Passalacqua per mezzo del messo comunale di Casella. E, ciò posto, il ricorso si presenta tempestivamente prodotto.

Attesochè il ricorso può riassumersi con le seguenti proposizioni: tutte le deliberazioni di licenziamento debbono essere prese in seduta segreta; l'adempimento di questa formalità deve, a pena di nullità della deliberazione, risultare dal verbale della seduta; nel caso concreto il verbale non contiene la prova di essersi deliberato in seduta segreta, e quindi la deliberazione è nulla.

Attesochè la difesa del resistente Comune di Isola del Cantone contesta ciascuna singolarmente di queste proposizioni ed anzi nega preliminarmente che si trattasse nella specie di una deliberazione di licenziamento, studiandosi di attribuire alla deliberazione in parola il solo valore di una deliberazione per il riordinamento del servizio sanitario. Se non che non è possibile disconoscere il carattere di una deliberazione di licenziamento in quella del 13 marzo 1898, concepita in questi termini: « il Consiglio delibera di approvare la proposta e pertanto *licenzia il medico condotto* per fine di ferma, revocando le precedenti deliberazioni in data 17 ottobre 1897 e 13 febbraio 1898», termini i quali pro-

vano chiaramente che il Consiglio riteneva necessario un nuovo licenziamento per togliere efficacia alle precedenti conferme del medico Alfieri Passalacqua.

Attesochè alla prima proposizione del ricorso il Comune oppone che la regola della seduta segreta non debba applicarsi alle deliberazioni di licenziamento per fine di ferma. Ma una ormai costante giurisprudenza del Consiglio di Stato ritiene il contrario, sulla considerazione che anche il licenziamento per fine di ferma può, nello svolgimento della discussione in seno al Consiglio comunale, dar luogo a questioni concernenti la persona del medico, sicchè per l'art. 263 della legge com. e prov. la seduta deve tenersi a porte chiuse.

Attesochè, in ordine alla seconda proposizione del ricorso, anche volendo prescindere dal risolvere la questione generale se, mancando nel verbale la menzione di qualche formalità prescritta dalla legge, debba presumersi osservata la legge o se invece non debba presumersi l'opposto, è da ricordare che nel caso speciale esiste una disposizione, e cioè quella dell'art. 54 del regolamento per l'esecuzione della legge com. e prov., la quale esplicitamente stabilisce che « se le deliberazioni concernono persone, dal verbale deve constare che si è anche deliberato in seduta segreta. »

Ma siffatta disposizione non può essere dettata se non a pena di nullità, poichè altrimenti mancherebbe al suo fine; laonde non si può che consentire col ricorrente che la mancanza nel verbale della menzione di essere la seduta stata segreta induca la nullità della deliberazione.

Attesochè per altro il Comune resistente subordinatamente sostiene doversi nel caso concreto ritenere che la seduta fu segreta e che ciò risulta dal verbale. Il Decreto reale impugnato avrebbe ritenuto in linea di fatto essere stata segreta la seduta, di guisa che non potrebbe questa Sezione in un giudizio di mera legittimità, come l'attuale, mutare il fatto stabilito nell'atto amministrativo impugnato. Se non che è inesatto affermare che il Decreto reale contenga l'accennata premessa di fatto, poichè invece quel Decreto decise soltanto una quistione di diritto, dichiarando che nel silenzio del verbale deve presumersi osservata la legge e considerando come parte integrante del verbale le parole « seduta segreta » poste in margine del medesimo.

Attesochè il fatto che chiaramente emerge dagli atti è solo questo, che le due copie della deliberazione di licen-

ziamento, spedite l'una al medico e l'altra al Prefetto per il visto, non contenevano la nota marginale « seduta segreta, » mentre questa nota fu poi riscontrata nell'originale della deliberazione. Ora, anche volendo ammettere che non si trattasse di una postuma aggiunta fatta all'originale e che invece la mancanza di quella nota marginale nelle copie sia stata l'effetto di un errore di copia, resta sempre a vedere se quelle parole poste nel margine del foglio possano veramente considerarsi come parte integrante del verbale.

E qui questa Sezione non può che adottare la soluzione negativa, imperocchè il verbale è un tutto unico nel suo contesto, del quale non fa parte ciò che trovasi scritto in margine, perchè le note ed aggiunte marginali non sono coperte dalla firma del pubblico ufficiale, la quale attribuisce fede al verbale ed alle cose in esso dichiarate.

Attesochè adunque il ricorso del dott. Passalacqua appare fondato, e deve accogliersi, senza per altro che questo accoglimento pregiudichi le eventuali questioni intorno alla stabilità del ricorrente nell'ufficio di medico condotto, quistioni accennate dal Comune resistente ma che non formano oggetto della presente contestazione, la quale verte unicamente intorno alla validità della deliberazione di licenziamento del 13 marzo 1898.

Per questi motivi, la Sezione accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 10 marzo 1899, n. 123)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Adria — Intendenza di Finanza di Rovigo e G. P. A. di Rovigo; Ministero del Tesoro (avv. erar. Tani) — Comune di Adria.

Inabili al lavoro — Spese di mantenimento — Eccedenza del limite legale della sovrimposta — Quando esoneri il Comune dall'obbligo del rimborso — Esercizi comunali — Quali somme possono essere valutate a scomputo degli avanzi — Eccesso di potere per travisamento di fatti — Determinazione delle spese obbligatorie e facoltative.

L'art. 25 del R. D. 19 novembre 1889, n. 6535, stabilisce che alla fine di ogni anno l'Intendenza di finanza faccia la liquidazione e il riparto dei rimborsi

dovuti all'erario pel ricovero degli indigenti inabili al lavoro, e li comunichi agli enti cui incombe il rimborso; ma non fissa un termine perentorio entro il quale debba l'Intendenza fare gli atti suddetti (1).

Il fatto di eccedere il limite legale della sovrimposta ai tributi diretti non basta per esimere il Comune dall'onere delle spese di rimborso per mantenimento d'inabili. L'esonero può aver luogo soltanto quando il Comune per sopperire alle spese anzidette si trovi costretto ad aggiungere altri tributi o ad aumentare quelli esistenti di fatto al momento dell'attribuzione delle spese medesime (2).

Non possono valutarsi, a scomputo degli avanzi di ciascun esercizio, (i quali, a termini degli articoli 14, 23 e 25 del citato R. D. devono essere erogati pel rimborso allo Stato delle somme anticipate pel mantenimento degl'inabili,) le spese che sebbene d'indole obbligatoria, o non si verificarono, o non furono neppur previste; ma soltanto quelle che effettivamente ebbero luogo o nell'esercizio cui il credito dell'erario si riferisce o nel successivo.

Non è a parlarsi di eccesso di potere da parte della G. P. A. per travisamento di fatti, quando i dati posti a base della sua decisione corrispondono alle risultanze degli atti.

La iscrizione delle spese in bilancio sotto il titolo di spese obbligatorie o sotto quello di facoltative è da ritenersi atto formale, e tale da non impedire un più esatto accertamento della natura di dette spese in riguardo alle finalità cui sono rispettivamente destinate ed alla stregua della disposizione di legge dalla quale sono regolate.

SEZIONE IV

(Decisione 24 marzo 1899, n. 158)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Comune di Crema (avv. Samarani) — Comune di Capergnanica e G. P. A. di Cremona

Spese di baliatico — Da quali norme sono regolate — Legge 19 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

(1-2) In questi sensi è ormai ferma la giurisprudenza della IV Sezione. Vedi, tra le altre numerose precedenti decisioni in proposito pubblicate nella *Giust. Amm.*, quella riassunta in massime nell'annata 1897, pag. 581.

Le disposizioni per le spese di mantenimento degli inabili al lavoro contenute nella legge 30 giugno 1889, n. 6143, e nel R. D. 19 novembre 1889, n. 6535, sono inapplicabili al caso del baliatico.

In mancanza di precisa disposizione di legge al riguardo, le spese di baliatico non possono esser riferite che all'art. 175, testo unico, della legge com. e prov. nel quale si accenna ad ogni altra spesa che sia resa obbligatoria da leggi speciali.

Onde, per l'analogia che ricorre tra le spese di spedalità e quelle di mantenimento di un infante, debbonsi queste ultime ritenere, secondo il precetto contenuto nell'art. 3 del Cod. di proc. civ., regolate dalle stesse norme che quelle di spedalità, cioè dalla legge 17 luglio 1890, sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Considerato non potersi dubitare che al caso del baliatico siano assolutamente inapplicabili le disposizioni per le spese di mantenimento degli inabili al lavoro contenute nella legge sulla pubblica sicurezza, non potendo valere quale argomento di applicabilità della legge stessa alla spesa di mantenimento degl'infanti, che la colpa dei genitori o la loro estrema povertà abbandona alla carità pubblica, l'esser disposto nell'art. 2 del R. D. 19 novembre 1889 doversi ritenere inabili al lavoro i fanciulli che non hanno compiuto i nove anni. Resiste a ciò innanzitutto la parola della legge, perchè *fanciullo* è l'individuo umano che è già uscito dalla infanzia, vi resiste poi lo scopo manifestissimo di quelle disposizioni, che dà suggello al significato della parola. Le disposizioni degli art. 81 a 84 della legge 30 giugno 1889, n. 6144, non sono dirette ad altro scopo che a quello di far cessare, o piuttosto di restringere nei limiti dell'assoluta necessità l'accattonaggio. Tali articoli compongono il capo I del Tit. III della legge, che s'intitola: « Disposizioni relative alle classi *pericolose* della società », fra le quali v'è quella del capo I che s'intitola « *Dei mendicanti* ». E il R. D. del 19 novembre 1889, n. 6535, è un decreto regolamentare emanato a termini dell'art. 82 della legge 30 giugno 1889 per la esecuzione delle indicate disposizioni, e più particolarmente di quella dell'art. 81. Del resto anche senza il riferimento alla legge del 30 giugno 1889, questo stesso R. D. del 19 novembre dà chiaro criterio

d'interpretazione del capoverso dell'art. 2 col capoverso dell'art. 10, pel quale: « I minori di anni nove potranno anche essere ricoverati: *a*) se maschi in case o istituti di educazione o di *correzione; b*) se femmine, in case o istituti che *abbiano per iscopo di educarle o sottrarle al pericolo del traviamento* ».

Un altro argomento poi non meno perentorio ad escludere la possibilità dell'applicazione di tali disposizioni alle spese d'infanti cui la carità pubblica abbia dovuto provvedere sta nel disposto dell'art. 299 testo unico della legge comunale e provinciale, che di una classe di questi infanti, degli esposti, particolarmente si occupa in rapporto alla spesa di mantenimento.

La questione rimane dunque circoscritta alla spesa di mantenimento di quegl'infanti pei quali la carità pubblica supplisce alla assoluta impotenza dei genitori. Ma se è vero che per tale spesa manca una disposizione speciale nella legge com. e prov., non è però esatto il dire che nessuna legge vi sia alla quale tale spesa possa riferirsi, sì che non possa essa ritenersi nemmeno compresa nell'ultimo comma dell'art. 175 del testo unico della legge com. e prov. nel quale genericamente si accenna ad ogni altra spesa che sa resa obbligatoria da leggi speciali. Ed alla pari di quella già rammentata del 30 giugno 1889 è certamente una legge speciale quella del 17 luglio 1890 sulle Istituzioni di pubblica beneficenza, la quale nell'art. 97 ha mantenuto dove sussisteva per legge o per consuetudine l'obbligo del rimborso delle spese di spedalità; e l'art. 3 delle disposizioni preliminari al Codice dispone che, qualora una controversia non possa decidersi con una precisa disposizione di legge, deve aversi riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe; e non può certo negarsi che fra la spesa di spedalità e la spesa di mantenimento di un infante in un brefotrofio non vi sia analogia di specie. Non è inutile rammentare che nella storia della carità i brefotrofi sono sorti vicino agli ospedali, perchè inferma non meno che l'ultima è la età prima della vita; e il mantenimento esige non soltanto prestazione di vitto, ma di cura assidua cui la stessa carità difficilmente giunge a soddisfare.

Così essendo non è incongruo ed è anzi conforme ai principii di diritto che in mancanza di precisa disposizione

di legge siano tali spese regolate dalle stesse norme che quelle di spedalità. A così concludere consiglia pure il rammentato art. 299 del testo unico della legge com. e prov. il quale, disponendo rispetto agli ospedali dovere la spesa di mantenimento rimanere a carico dei Comuni e delle Provincie, dimostra che tali spese, allo stato della nostra legislazione, debbono essere sopportate dai Comuni di appartenenza del soggetto per cui la spesa fu fatta; e così, perchè indeterminata rispetto ai Comuni della Provincia è la appartenenza degli infanti dei quali ignoransi i genitori, rimane la spesa ripartita fra la Provincia e i Comuni della Provincia stessa; e dove determinata per esser cogniti i genitori e l'appartenenza dell'infante, deve la spesa essere a carico del Comune cui l'infante appartiene. Si ottiene in tal modo un sistema completo ed armonico nel governo della materia; il che infine riesce a conferma di corretta interpretazione.

Per questi motivi, la IV Sezione accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 163)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE.

Muscarà Gallotti (avv. Squitti) — Ministero della pubblica istruzione (avv. erar. Tambroni) e Terranova (avv. Romeo).

Consigli comunali — Nomina di maestri elementari — Deliberazioni comunali — Non possono essere annullate dal Consiglio provinciale scolastico.

Non regge l'eccezione d' inammissibilità di un ricorso per omessa indicazione degli articoli di legge che si assumono violati, quando dal ricorso stesso risultino chiaramente quali siano gli articoli di cui si deduce la violazione (1).

Esorbita dai suoi poteri il Consiglio provinciale scolastico che dichiari la nullità, per vizio di forma (come la mancanza della firma del segretario comunale), di una deliberazione consiliare concernente la nomina di un insegnante elementare.

Di conseguenza è legittimo il provvedimento del Ministero della pubblica istruzione che annulla la suddetta deliberazione del Consiglio provinciale scolastico.

(1) Giurisprudenza costante.

Attesochè non metta conto di intrattenersi sulla eccezione d'inammessibilità del ricorso, del resto appena adombrata nella memoria della controricorrente signorina Terranova, per omessa indicazione degli articoli di legge che si assumono violati, i quali, senza che occorra di molto ricercare, vengono fuori abbastanza chiari e spiccati dal ricorso, e sono l'art. 162 della legge comunale (testo unico del 1889) e l'art. 42 della legge 13 novembre 1859 sulla pubblica istruzione che determinano le competenze rispettive del Prefetto e del Consiglio scolastico provinciale, in ordine all'esame della legalità e regolarità delle deliberazioni dei Consigli comunali e alla approvazione delle nomine degli insegnanti elementari fatte dai Consigli stessi.

Attesochè neanche sia mestieri dilungarsi a dimostrare il principio che tutte le parti contendenti concordemente ammettono, che diverse essendo le competenze del Prefetto e del Consiglio scolastico provinciale sulla soggetta materia, e diversi essendo i fini della ingerenza rispettiva, non sia lecito all'una autorità di invadere comechessia il campo dell'altra, dacchè la questione, quale è posta esplicitamente nel ricorso, è di pura specie, essendosi limitata la ricorrente ad impugnare l'applicazione che di quel principio è stata fatta dal Ministero di pubblica istruzione nel suo provvedimento del 1° gennaio 1898.

Attesochè, per quanto la difesa della ricorrente signora Muscarà si sforzi di dimostrare che il Consiglio scolastico provinciale di Messina con la deliberazione del 22 novembre 1897 non ha inteso di pronunciare un giudizio sulle cause di nullità della deliberazione 14 settembre 1897 del Consiglio comunale di S. Angelo di Brolo, della quale si è limitata a riconoscere l'inesistenza giuridica per la mancanza della firma del segretario comunale che avrebbe dovuto autenticarne la esistenza e il contenuto, e che quindi il Ministero di pubblica istruzione la annullò a torto, resiste tuttavia a tale interpretazione il tenore stesso della deliberazione del Consiglio scolastico provinciale, il quale, non ostante che fosse stato ufficialmente informato, come si rileva dalla deliberazione stessa, della approvazione per la forma data dalla Prefettura alla anzidetta deliberazione del Consiglio comunale, e dei motivi per i quali la Prefettura aveva creduto di passare oltre alla irregolarità denunciata, dichiarò nulla e di niun effetto la nomina della maestra Terranova fatta con la deliberazione stessa.

Attesochè quindi avendo il Consiglio scolastico provinciale esorbitato dai suoi poteri con dichiarare nulla, per null'altro che per un vizio di forma, la nomina fatta dal Consiglio comunale, che per l'appunto nella forma la Prefettura aveva riconosciuto regolare, ben fece il Ministero della pubblica istruzione ad annullare la deliberazione dello stesso Consiglio scolastico. Tanto più che la mancanza della firma del segretario comunale non era accidentale e speciale a quella deliberazione, ma era la conseguenza di un metodo irregolare fondato in una erronea regola che il comune di Sant'Angelo di Brolo, credendo poterla trarre da alcuni antichi pareri resi da questo Consiglio quando non si era ancora fissata la giurisprudenza, osservò costantemente coll'annuenza, in vero non spiegabile, della Prefettura.

Vero è che il Prefetto concorse anche col suo voto nell'adunanza del Consiglio scolastico provinciale alla dichiarazione di nullità di quella deliberazione del Consiglio comunale, che egli stesso aveva presentato come regolare nella forma, ma la conseguenza che da ciò si potrebbe trarre non è conferente ai fini della causa.

Per questi motivi rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 28 aprile 1899, n. 208)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Ministero del Tesoro (avv. erar. Paolucci) — Congregazione di Carità di Castiglione del Lago (avv. Borrè)

Domicilio di soccorso — Il minore di anni 15 ha il domicilio di soccorso del padre — Art. 73 e 74 della legge 17 luglio 1890.

Per l'art. 73 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza il figlio minore di quindici anni segue il domicilio di soccorso del padre o dell'esercente la patria potestà.

Non avendo perciò il minore un domicilio di soccorso proprio nè la capacità di acquistarlo, non è applicabile a suo riguardo la disposizione dell'art. 74 di detta legge; perchè la degenza di esso minore in uno degli stabilimenti indicati nell'art. 74 non può influire sul domicilio di soccorso del padre che è pur quello del figlio minore.

Attesochè la G. P. A. dell'Umbria con la denunciata decisione, ritenne che il domicilio di soccorso di Tommassini Giovanni di Lorenzo, minore di 15 anni, ricoverato fin dall'aprile 1893 nell' Ospizio della Sacra Famiglia in Roma, fosse in Roma, per avere ivi il padre di lui Lorenzo acquisito il domicilio di soccorso con un quinquennio di continuata dimora compiutosi al 12 giugno 1894.

Attesochè il ricorrente Ministero del Tesoro invece sostiene che il domicilio di soccorso del minorenne Tommassini Giovanni fosse da ritenersi in Castiglione del Lago, Comune di origine del padre Lorenzo, e ciò perchè il tempo trascorso dal figlio nell' Ospizio della Sacra Famiglia in Roma non poteva computarsi agli effetti dell'acquisto del domicilio di soccorso.

Ma questa tesi del Ministero del Tesoro non regge di fronte alle disposizioni degli articoli 73 e 74 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza. Per l'articolo 73 il figlio minore di quindici anni segue il domicilio di soccorso del padre o dell'esercente la *patria potestà;* e per l'articolo 74 non vale a far acquistare il domicilio di soccorso di un Comune il tempo ivi trascorso sotto le armi, o in stabilimenti di cura o stabilimenti di beneficenza pubblica a carico della medesima, ovvero in stabilimenti di pena, o in case di correzione.

Or, se il figlio minore di quindici anni segue il domicilio di soccorso del padre, ciò significa che esso minore non ha un domicilio di soccorso proprio nè ha la capacità di acquistarlo, e che per conseguenza non può trovare applicazione, in rapporto diretto ad esso minore la disposizione dell'art. 74, perchè la degenza del minore in uno degli stabilimenti nel detto articolo indicati non può influire sul domicilio di soccorso del padre di lui, che è poi il domicilio di soccorso che esso minore segue.

Attesochè nella specie non è controverso che il Tommassini padre avesse acquistato il domicilio di soccorso in Roma fin dal 12 giugno 1894, mentre il periodo di ricovero del figlio, della cui spesa ora è questione, cominciò col 1° luglio 1894. Sicchè, per sostenere che il Tommassini figlio dovesse considerarsi come appartenente per domicilio di soccorso al Comune di Castiglione del Lago, bisognerebbe o disapplicare l'art. 73 della legge, ammettendo che il figlio minore di 15 anni possa avere un domicilio di soccorso di-

verso da quello del padre, ovvero bisognerebbe ritenere mutato il domicilio di soccorso del padre per effetto del ricovero del figlio, il che, come si è già accennato, sarebbe del tutto irragionevole e contrario alla legge.

Attesochè, se la decisione impugnata merita di essere confermata in quanto alla determinazione del domicilio di soccorso del minorenne Tommassini, torna inutile occuparsi delle quistioni subordinate *ihnc inde* proposte dalle parti, perchè l'essere il domicilio di soccorso del Tommassini nella città di Roma basta ad esimere gli enti di Castiglione del Lago dal concorrere alla controversa spesa.

Per questi motivi la Sezione respinge il ricorso.

SEZIONE IV

(Decisione 14 aprile 1899, n. 188)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Perna (avv. Quarta) — Comune di Lioni (avv. Porto)

Medico condotto — Aumento di stipendio — Se sia nelle facoltà della G. P. A.

La Giunta prov. amm. manca di facoltà per aumentare lo stipendio del medico condotto, quando tale aumento sia fondato semplicemente sopra motivi di equità, e sulla considerazione di mantenere eguale la misura dello stipendio tra i due medici in servizio dello stesso Comune.

Attesochè per l'art. 170, ora 196, del testo unico della legge com. e prov. la Giunta P. A. abbia potestà di far d'ufficio le allocazioni *necessarie* per le spese *obbligatorie*, ma non già pure di crear essa obblighi di spese; e dove una determinata somma basti e alla Giunta piacesse altra maggiore stanziarne, ivi s'avvererebbe, non l'ipotesi della legge, ma quella arbitraria di un Consesso che non è domino della moneta di cui vuol disporre, e che non è in tal caso chiamato a sostituirsi od a comunque influire nelle determinazioni della Comunità. Presupposta obbligatoria la spesa, certo chi ha potere d'inscriverla nella totalità sua in bilancio, ha pure potestà d'ordinare in questo un complemento d'iscrizione, quando la cifra stanziatavi dal Comune non adegui quella occorrente; ma sofistico è *transire a dicto*

secundum quid, ad dictum simpliciter, e la facoltà condizionale cade assolutamente se la condizione difetti.

Attesochè, pertanto, ogni indagine debba essere ristretta sul dubbio se, nel caso del dott. Perna, la provvidenza di Giunta da cui venne favorito, versasse, oppur no, sovra una causa obbligatoria di maggiore spesa pel Comune di Lioni in relazione: 1° a disposizione di legge; 2° a vincoli contrattuali; 3° a fatto del Comune capace di dar vita ad una più grave sua obbligazione.

Attesochè circa al 1° punto si fa indarno ricorso all'art. 145, ora 175, del già citato testo unico della legge comunale e provinciale, e agli articoli 9, 14, 16 e 62 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849, sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica. La legge comunale e provinciale novera le spese pel servizio sanitario fra quelle obbligatorie, ma, ben s'intende, entro i confini della obbligatorietà, i quali, poi, non sono diversi da quelli della necessità per l'attuazione della causa della spesa, come già è stato visto. Ora, qualunque le considerazioni in contrario, non può aversi per insufficiente lo stanziamento di una somma che, in fatto, è sempre bastata alla bisogna e che, nel perdurare dello stesso stato di cose, deve, per ciò solo, presumersi ancora bastevole. L'articolo 9 della legge 22 dicembre 1888 deferisce al Consiglio provinciale sanitario lo studio di tutti i fatti riguardanti l'igiene e la sanità pubblica nei varî Comuni della Provincia e lo investe della facoltà di proposte e dell'obbligo di pareri; ma nulla contiene che valga a far ritenere obbligatoria una maggiore spesa, sol perchè esso Consiglio reputi che l'opera del medico condotto meriti d'essere più largamente o meno scarsamente retribuita. Perchè tale suo voto implichi concetto di obbligatorietà di aggravio pel bilancio comunale, bisognerebbe che si versasse in caso nel quale, senza sobbarcarsi al maggior onere, non potesse il Comune adempiere alle sue funzioni sanitarie, lo che finora, rispetto a Lioni, non si è verificato. E sol quando il dottor Perna si ritirasse e rimanesse poscia constatato non essere possibile assicurargli un successore per la stessa retribuzione che durante parecchi lustri, senza lamenti qualsiensi, costituì il correspettivo dell'opera del dott. Perna medesimo, allora solamente dovrebbe aversi in fatto ed in diritto dimostrata la *necessità* della promessa di un maggiore stipendio, ed in conseguenza quella di aumentare il corrispon-

dente stanziamento nella parte passiva del bilancio. L'articolo 14 della legge stessa non fa che trattare del minimo numero dei medici; e sù tale proposito, invero, per l'articolo 34 del regolamento 9 ottobre 1889, n. 6442, spetta al Consiglio provinciale sanitario il determinare, in caso di contestazioni, quel numero; ma ciò è argomento estraneo alla presente disputa, e per quanto riflette la misura obbligatoria degli stipendi non v'ha che riferirsi alle osservazioni già fatte. L'art. 16 assicura, in modo assoluto, ai medici condotti la stabilità nel posto dopo un triennio di prova; ma, quanto allo stipendio, non solo non dà nè esplicitamente, nè implicitamente, nè direttamente, nè indirettamente speranza ed arra di aumenti, ma, nel ricorrere di certe ipotesi di pubblica necessità (quali e quante non monta qui dire), non ne vieta neppure una ragionevole falcidia. Finalmente l'art. 62 non fa che distinguere, secondo la causa e la minore o maggiore estensione dell'interesse, le spese inerenti ai servizi sanitari, talune ponendole a carico dei Comuni, talune altre delle provincie, talune altre dello Stato; onde proprio non giova invocarlo. Il legislatore ha voluto la sufficienza del servizio sanitario obbligatorio, ed una spesa, quindi, all'uopo sufficiente; ma sufficiente è da avere quel tanto di spesa, che tale lunghissima esperienza ha dimostrato; onde bene la Giunta P. A. avrebbe potuto (nel concorso delle condizioni previste dalla legge) opporsi all'aumento di stipendio deliberato dal Comune di Lioni a prò di uno dei medici municipali, *come spontaneo premio di buon servizio* (la parte resistente ha ciò ripetuto anche innanzi a questo Collegio), ma non poteva per nulla imporre al Comune stesso altrettanto aumento dello stipendio corrisposto all'altro sanitario; imperciocchè il concetto di maggiore spesa obbligatoria non rinvenisse sostegno in alcuna disposizione legislativa, nè si potesse togliere a base e giustificazione del provvedimento una aprioristica affermazione di necessità, smentita dall'evidenza di un costante fatto contrario. E veramente la Giunta nel deliberare favorevolmente alle pretese del dott. Perna invocò non altro che ragioni di *equità,* le quali, fossero pur potentissime, non erano, come bene avvertivasi nei motivi del Decreto Reale ora impugnato, abili da sole a legittimare quella deliberazione. Fu molto più tardi, e cioè quando temeasi che il Potere centrale fosse per revocare la deliberazione medesima, che la Giunta stimò opportuno

di ritornare sui motivi di questa e nuovamente foggiarli in guisa da poter nella legge rinvenire e dimostrare il buon fondamento di quanto aveva creduto statuire; ma, a parte ogni altra considerazione, ciò che si è venuto fin qui osservando esclude nella maniera la più assoluta che v'abbia nell'ordinamento del servizio sanitario obbligatorio e nel divisamento dei poteri delle Giunte PP. AA. una sola disposizione di legge, la cui lettera ed il cui spirito assistano in realtà e suffraghino la tesi già combattuta dal Decreto Reale del 21 agosto 1897.

Attesochè l'ipotesi di violazione di qualcuno degli anzidetti principii e regole di legge, in relazione ai patti interceduti, fra il dott. Perna e il Comune di Lioni, allorquando l'uno venne dall'altro assunto in qualità di medico comunale, non sia neppur proponibile, non revocandosi menomamente in dubbio dal ricorrente ch'egli abbia sempre continuato a percepire lo stipendio fin da principio promessogli; onde rimane, senz'altro, esclusa ogni consistenza nel secondo dei punti che questo Collegio si è proposto discutere.

Attesochè, quanto al terzo punto, mal si scorge come e perchè, avendo il Comune di Lioni reputato di far atto di liberalità verso uno dei suoi medici, possa ciò dar titolo all'altro per pretendere identico trattamento. Non in questa sede può e deve vagliarsi il merito o il demerito dei due sanitari; e quand'anche contro ogni verità ed equanimità fosse stato il dott. Perna preterito, non per questo potrebbe dirsi che l'interesse suo morale e materiale così disconosciuto appartenesse od appartenga all'ordine di quelli a cui presidio la legge accorda rimedi, imperciocchè il Comune fosse e sia libero di conservare oppur no fra i due medici l'iniziale stato di eguaglianza di doveri e di diritti ad essi fatto. Sarebbesi il dott. Perna potuto lamentare di un peggioramento della sua condizione; ma argomentare dall'altrui vantaggio per esigere altrettanto non è giuridico. Il Comune, bene o male, usò del suo diritto, e *qui suo jure utitur, nemini injuriam facere videtur*.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 21 **aprile** 1899, **n.** 199).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comune di Galatone (avv. Mirenghi) — Moro (avv. Ricci)

Medici condotti — Licenziamento — Notificazione — Stabilità — Diritto del medico condotto — Limitazione.

Le deliberazioni di licenziamento dei medici condotti devono essere notificate ai medesimi nelle forme prescritte dall'art. 44 del regolamento sanitario 9 ottobre 1889 e dal regolamento 4 giugno 1891 per l'ordinamento della giustizia amministrativa.

La stabilità acquisita dai medici condotti, in base all'art. 16 della legge sanitaria 22 dicembre 1888, costituisce per essi un diritto, che però ha il suo limite in un prevalente interesse del Comune, fondato su ragioni d'ordine pubblico e di pubblico interesse.

L'essere il suddetto diritto dei medici non assoluto ma condizionato in rapporto alla facoltà del Comune di fare o no una spesa facoltativa, non significa che il Comune possa liberamente disporre della parte facoltativa della condotta perchè, quando la condotta facoltativa è mantenuta, si verifica appunto il caso in cui il diritto del medico in carica non trova limitazione in un diritto prevalente d'ordine pubblico.

(*Omissis*).

Attesochè non è fondato il motivo del ricorso tendente a far dichiarare inammissibile il ricorso del dottor Moro alla G. P. A. di Lecce per decorrenza del termine. Ed invero, nessun termine poteva decorrere contro il dott. Moro in mancanza di una regolare notificazione, della quale non è equipollente la semplice conoscenza del provvedimento. Ora, non potè valere agli effetti di una regolare notificazione la consegna fatta della deliberazione di licenziamento al dott. Moro senza relata del messo comunale, sia perchè l'art. 44 del regolamento sanitario 9 ottobre 1889 espressamente statuisce che « le deliberazioni di licenziamento dei medici comunali dovranno essere notificate in copia agli interessati per mezzo di un messo comunale *che ne farà constare l'esecuzione mediante apposita dichiarazione* », sia perchè l'articolo 10 del regolamento 4 giugno 1891 per

l'ordinamento della giustizia amministrativa, in relazione all'art. 6 dello stesso regolamento, dispone come norma generale che « la relazione della notificazione redatta in doppio originale, dev'essere datata e sottoscritta dall'usciere o dal messo e dal consegnatario » e che « un originale della relazione è rilasciato all'interessato e l'altro è consegnato all'autorità o alla parte, d'ordine o ad istanza della quale la notificazione è fatta. »

Attesochè, venendo alla quistione di merito, la G. P. A. di Lecce giudicò che il comune di Galatone non avesse nel caso concreto il diritto di togliere il servizio facoltativo per la generalità degli abitanti al dott. Moro per affidarlo ad un altro medico.

La ragione del decidere per la G. P. A. di Lecce si fu questa che, mentre non si può negare il diritto dei Comuni di sopprimere per necessità di bilancio la parte facoltativa della condotta e quindi il corrispondente stipendio dei sanitari in carica, non si può invece giustificare l'allontanamento dal servizio per la generalità degli abitanti di un medico già avente la stabilità nella condotta obbligatoria, quando il Comune conserva in bilancio la spesa facoltativa della condotta piena.

Attesochè la conclusione a cui venne la G. P. A. di Lecce merita conferma, imperocchè il significato della giurisprudenza che si è svolta intorno all'art. 16 della legge sanitaria è questo, che il diritto della stabilità accordato ai medici dopo un triennio di prova deve essere rispettato, se ed in quanto non venga a conflitto e non trovi il suo limite in un prevalente diritto del Comune, fondato su ragioni d'ordine pubblico e di pubblico interesse. Un tale diritto prevalente del Comune è quello di cancellare la spesa facoltativa dell'assistenza sanitaria ai non poveri, quando le condizioni del bilancio lo richiedano, nella quale ipotesi il medico, già incaricato della condotta piena, dovrà contentarsi del beneficio della stabilità nella condotta per i poveri. Ma quando invece la spesa facoltativa viene conservata in bilancio, il diritto del medico investito della condotta piena, specie quando non s'invochino dal Comune altre particolari ragioni d'ordine pubblico, come ad esempio la necessità del riordinamento dell'assistenza sanitaria con la ripartizione del servizio facoltativo fra un maggior numero di medici per insufficienza di quelli in carica, non può essere vulnerato a favore di un altro medico di nuova nomina.

Ed in vero, l'essere il diritto dei medici alla stabilità un diritto non assoluto ma condizionato in rapporto alla facoltà del Comune di fare o non fare una spesa facoltativa, non significa punto che il Comune possa liberamente disporre della parte facoltativa della condotta, poichè, quando la condotta facoltativa è mantenuta, si verifica appunto il caso in cui il diritto del medico in carica non trova limitazione in un diritto prevalente d'ordine pubblico.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 14 aprile 1899, n. 178)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Taraschi (avv. Della Rocca) — Ministero della Pubblica Istruzione (avv. erar. Paolucci)

Istituti tecnici — Esami — Sessioni ordinarie — Iscrizioni ottenute con documenti non veraci — Annullamento dell'intero esame.

Per l'art. 103 del vigente regolamento per gl'Istituti, tecnici e nautici del Regno il candidato, il quale negli esami della sessione autunnale non abbia riportato l'approvazione in tutte le prove, non può essere ammesso ad altri esami di riparazione; ma può solo ripresentarsi all'esame generale nelle sessioni degli anni seguenti.

Per la disposizione dell'art. 105 di detto regolamento, verificandosi il caso di un candidato che siasi fatto iscrivere all'esame usando di documenti non veraci, l'intero esame dev' essere annullato, e il concorrente non potrà ripresentarsi che nell'anno seguente.

Considerato che, secondo la tassativa disposizione dell'art. 103 del regolamento per gl'Istituti tecnici e nautici del Regno, approvato col R. D. 21 giugno 1895, numero 3413, il candidato, il quale presentatosi agli esami della sessione autunnale non abbia ottenuto l'approvazione in tutte le prove, non può essere ammesso ad altri esami di riparazione, e può solo ripresentarsi a dare l'esame generale nelle successive sessioni degli anni seguenti;

Che in questa precisa condizione trovavasi il giovane Alberto Taraschi, il quale, avendo sostenuto gli esami di ammissione alla prima classe dell'Istituto tecnico Giovanni

Battista Della Porta in Napoli, non ottenne l'approvazione nè nella sessione estiva del 1896, nè in quella autunnale successiva, e per ciò non poteva più in quell'anno essere ammesso ad altri esami di riparazione;

Considerato che dall'art. 105 del succitato regolamento è stabilito che a chiunque abbia ottenuto la iscrizione allo esame producendo documenti non veraci, l'intero esame viene annullato con ingiunzione di non ripresentarsi che nell'anno seguente;

Che tra i documenti, la di cui produzione è richiesta dal successivo art. 109 dello stesso regolamento per ottenere l'ammissione alla prima classe, è compresa la domanda in carta da bollo diretta al preside dell'Istituto e firmata dal padre del giovane o da chi ne fa le veci;

Che la nuova iscrizione del giovane Alberto Taraschi agli esami di ammissione alla prima classe dell'Istituto tecnico fu potuta ottenere nel novembre stesso anno 1896 presso l'Istituto di Terni, per effetto di non veritiere indicazioni contenute nella domanda, che al preside di quello Istituto il padre del giovane rivolgeva in data 8 novembre detto: ed invero con tale istanza, dovendosi giustificare la non avvenuta presentazione del giovane nella sessione dell'ottobre, si denunciava una circostanza ben diversa da quella che era la vera ed unica ragione del ritardo e cioè dal fatto che appunto nel precedente ottobre il Taraschi Alberto aveva sostenuto, senza riuscire a superarli, gli esami di riparazione per l'ammissione al primo corso presso l'Istituto tecnico di Napoli;

Considerato non potersi dubitare che il Ministero della pubblica istruzione, tostochè venne a conoscere i fatti di cui sopra è parola, aveva il diritto e il dovere di applicare le sanzioni contenute nei succitati articoli del regolamento; per la qual cosa bene e legalmente operò il Ministero annullando gli esami, a dare i quali il giovane Taraschi aveva potuto essere ammesso unicamente per la produzione di un documento non verace, mentre se all'incontro la verità non fosse stata occultata al preside dell'Istituto di Terni, il detto giovane avrebbe trovato un ostacolo insormontabile nell'art. 103 del regolamento, che dopo la soccombenza negli esami dell'ottobre vieta la iscrizione ad altri esami di riparazione nel medesimo anno;

Considerato che non occorre aggiungere altre parole per

dimostrare l'insussistenza dell'asserto eccesso di potere, e che anche le altre censure, elevate nel ricorso contro la legittimità del provvedimento ministeriale, non hanno alcuna seria consistenza. Nè è esatto il dire che l' esame dal Taraschi sostenuto con esito favorevole presso l'Istituto di Terni non poteva essere annullato, ognorachè nella sostanza dello esame stesso nessuna irregolarità era stata scoperta: è invece da riconoscersi che quell'esame ottenuto *contra legem* per effetto di non veraci indicazioni per parte di chi lo richiedeva e di conseguente errore per parte di chi lo consentiva, era perciò affetto *ab initio* da nullità sostanziale ed insanabile. È poi incivile parlare di rispetto al fatto compiuto e di diritti quesiti, perchè un esame, la di cui origine era così radicalmente viziata, non poteva esser produttivo di diritti, e perchè è antico principio di morale e di legge che *nemo de improbitate sua consequitur actionem;*

Considerato che la pronunzia di questa Sezione del 13 aprile 1894, sul ricorso Petillo (1) si riferiva al caso di un giovane, che, per fruire dell'anticipazione dell'esame di licenza liceale, consentito a chi sia soggetto nell'anno al servizio militare, giusta l'art. 96 del regolamento per l'insegnamento secondario classico, aveva prodotto il certificato comprovante la sua iscrizione nelle liste di leva, documento verace, senza aggiungere lo stato di famiglia, dal quale sarebbesi rilevato che il giovane iscritto aveva diritto al passaggio nella terza categoria, e quindi alla esenzione dal servizio militare effettivo;

Che quella decisione non giova pertanto invocare a proposito del caso attuale, che si presenta in termini di fatto assolutamente diversi e con caratteri di tanto maggiore gravità, quali sono quelli della produzione di un documento non verace, e della ammissione per tale mezzo ottenuta non già a dare degli esami anticipatamente, ma a dare degli esami, che non potevano essere dati per categorico divieto del regolamento;

Per questi motivi la sezione rigetta il ricorso dei signori Antonio ed Alberto Taraschi, ecc.

(1) Vedi nella *Giust. Amm.*, anno 1894, p. I. pag. 162 e segg.

SEZIONE IV

(Decisione 28 aprile 1899, n. 209)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Lavagna (avv. Cogliolo e Scialoja) — Ministero di grazia e giustizia (avv. erar. Silvestre).

Ricorso alla IV Sezione — Atti confermativi del provvedimento definitivo — Provvedimenti anteriori al 1° gennaio 1890 — Se contro di essi sia ammissibile il ricorso alla IV Sezione — Mancanza di motivazione — Irricevibilità.

È inammissibile il ricorso prodotto contro atti che non sono altro che conferma del vero provvedimento definitivo; a meno che, non essendo decorsi i termini utili, s'intenda impugnare tale provvedimento.

Non è ammesso ricorso alla IV Sezione contro atti o provvedimenti anteriori al 1° gennaio 1890 (1).

È irricevibile il ricorso che non sia stato notificato all'autorità che ha emesso il provvedimento, ed alle parti direttamente interessate (2).

---

(1) Ciò è tassativamente prescritto dall'art. 60 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889, il quale articolo non è stato fino ad oggi mai attaccato d'incostituzionalità.

(2) La IV Sezione, in altri rincontri, dichiarò irricevibile il ricorso colle seguenti altre decisioni:

— 20 gennaio 1899, *n. 41, Parroco di Corno di Rosazzo — G. P. A. di Udine, Congr. di Carità e Comune di Corno di Rosazzo,* perchè non notificato al Ministero dell'Interno che emanò il provvedimento impugnato;

— 3 marzo 1899, *n. 110, Zoccola — Ministero Poste e Telegrafi,* perchè notificato al solo Ministro, e non ad alcuno dei funzionarii compresi nel ruolo, che avrebbero avuto interesse ad opporsi;

— 10 marzo 1899, *n. 127, Preve — Giunta Comunale di Fossano e Brongini,* perchè non notificato al Ministero delle Finanze che emise il provvedimento;

— 17 marzo 1899, *n. 138, Comune di Biella — Ospedale di S. Spirito di Roma,* perchè non notificato all'Ospedale di S. Spirito che avrebbe avuto interesse ad opporsi;

— 24 marzo 1899, *n. 150, Comune di Chianci — Ministero delle Finanze,* perchè prodotto contro provvedimenti emessi prima dell'andata in vigore della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato;

— 14 aprile 1899, *n. 180, Manzi — Comune di Carife,* perchè notificato più tardi dell'ora utile stabilita dall'art. 42 del Codice di proc. civ.; e cioè per la ragione che avendo avuto luogo tale notificazione nel 12 marzo alle ore 6 e mezza pomerid. si era al di là dell'orario ivi prescritto;

— 28 aprile 1899, *n. 203, Comune di Verona — Comune di S. Massimo all'Adige e G. P. A. di Verona,* perchè notificato al Comune di S. Massimo dal messo comunale addetto al Conciliatore di Verona, dove

SEZIONE IV.

(Decisione 24 marzo 1899, n. 153).

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Bottego (avv. Ciolfi) — Ministero della Guerra

Ricorso alla IV Sezione — Mancanza della firma di un avvocato di Cassazione — Irricevibilità — Comparsa delle parti.

È irricevibile il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, quando nella copia notificata manchi la firma di un avvocato ammesso al patrocinio in Corte di Cassazione, e qualsiasi menzione che indichi essere l'originale ricorso munito della firma di detto avvocato.

A salvare il ricorso dalla irricevibilità non giova che l'originale del medesimo, depositato nella segreteria, sia munito della firma dell'avvocato.

La comparsa di colui cui fu notificato il ricorso privo della firma di avvocato, non vale a salvare il ricorso dalla incorsa nullità per l'omissione della suddetta firma (1).

---

esso non aveva nessuna veste per dare all'atto di notificazione esistenza legale;

— 13 maggio 1899, *Comune di Maglie — Prefetto di Lecce e Amministrazione degli Ospedali riuniti di Roma;* perchè non notificato al Prefetto nè all'Istituto suddetto;

— 19 maggio 1899, *n. 239, Eredi Fenes — Prefetto di Napoli e Pio Monte della Misericordia in Napoli,* perchè non notificato nè al Prefetto, che emise il provvedimento impugnato, nè al Pio Monte della Misericordia.

(1) In ordine ad *irricevibilità* di ricorsi per mancanza di firma di avvocato la IV Sezione ha emesso le seguenti altre decisioni:

— 13 gennaio 1899, *nn. 35 e 36, Comune di S. Bassano, G. P. A. e Intendenza di finanza di Cremona,* per assoluto difetto di firma di avvocato;

— 27 gennaio 1899, *n. 49, Comune di Gaiba, G. P. A. di Rovigo,* perchè da indagini fatte non risultava che il sottoscrittore aveva la qualità di avvocato;

— 3 marzo 1899, *n. 111, Ricovero di mendicità Zarabbini di Ravenna, G. P. A. e Intendenza di finanza di Ravenna,* perchè nella copia del ricorso notificata alla controparte non vi era firma di avvocato, nè menzione che nell'originale fosse stata apposta tale firma;

— 17 marzo 1899, *n. 134, Borrelli, G. P. A. di Napoli e Comune di San Giorgio a Cremano,* perchè l'avvocato che aveva sottoscritto il ricorso. sebbene iscritto in un Albo di Corte d'appello, non trovavasi però il di lui nome notato nell'Albo degli esercenti presso la Cassazione;

— 28 aprile 1899, *n. 212, Lucisano, G. P. A. di Reggio Calabria ed altri,* perchè firmato soltanto da elettori amministrativi, e così sfornito di firma di avvocato.

Considerato che secondo la costante giurisprudenza di questa Sezione l'eccezione d'irricevibilità del ricorso è pregiudiziale e deve essere esaminata e risoluta con precedenza a qualsiasi altra eccezione, e così anche a quella elevata sulla competenza, non potendosi dubitare che l'art. 41 della legge 2 giugno 1889, n. 6166 contempla i ricorsi, sul merito dei quali la Sezione IV abbia eventualmente da pronunciare e non quelli che sono senz'altro irricevibili per difetto di formalità.

Considerato in ordine alla questione d'irricevibilità, che dall'art. 29 della legge ora ricordata è prescritto che i ricorsi presentati a questa Sezione per la decisione in sede contenziosa, oltre ad essere sottoscritti dalla parte ricorrente, siano anche firmati da un avvocato ammesso al patrocinio presso la Corte di cassazione.

Che giusta le disposizioni dell'art. 5, n. 4, e dell'articolo 13 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889, n. 6516, la mancanza della firma dell'avvocato è causa imprescindibile di nullità del ricorso, lo che in altri termini significa come il ricorso proposto in sede contenziosa davanti questa Sezione allora soltanto possa ritenersi legalmente esistente, quando sia stato completato con la firma dell'avvocato, la quale è uno dei requisiti essenziali per la sua giuridica validità.

Considerato che, mentre l'originale ricorso, prodotto dai signori dott. Agostino e Maria coniugi Bottego, e depositato a cura dei loro difensori nella segreteria di questa Sezione il 29 settembre 1898, reca, oltre le sottoscrizioni dei due ricorrenti anzidetti, anche quelle degli avvocati signori Ciolfi e Checcucci, all'incontro nella copia del ricorso, stata notificata il 31 agosto 1898 al Ministero della guerra, si scorgono apposte le sole firme dei ricorrenti Bottego, senza la sottoscrizione di alcun avvocato e senza una dichiarazione o menzione qualsiasi, che indichi la esistenza della firma di uno o più avvocati nell'originale.

Che di fronte alle lacune ora rilevate, manca qualunque elemento di prova, che assicuri essere state le firme degli avvocati apposte nell'originale del ricorso prima della notificazione di questo, come indubbiamente si volle dal legislatore.

Che infatti l'apposizione della firma dell'avvocato anche nella copia notificata, o almeno la dichiarazione che tale firma trovasi già nel ricorso originale al momento della

notificazione, è condizione essenziale per stabilire che il ricorso è perfetto e giuridicamente valido, mentre altrimenti si renderebbe possibile e facile sfuggire alla sanzione di nullità comminata dai surriferiti articoli, quante volte la firma dell'avvocato, mancante allorchè il ricorso è notificato, venisse apposta nell'originale durante l'intervallo fra la notificazione e il deposito di quello nella segreteria della IV Sezione.

Che la comparsa di colui, a cui fu intimata la copia del ricorso sprovvista di uno dei suoi requisiti sostanziali, non vale a sanare la nullità incorsa per la omissione di cui si è fatto cenno, appunto perchè la inosservanza cadde sopra la essenza dell'atto e non sopra una modalità accessoria della notificazione.

Che in questo senso si è recentemente affermata la giurisprudenza della IV Sezione con più decisioni, fra cui possono ricordarsi quella del 1° luglio 1898 sul ricorso Cavone, e quella del 3 marzo di quest'anno sul ricorso del Ricovero di mendicità Zarabini in Ravenna.

Considerato che pertanto la eccezione opposta dall'avvocatura generale erariale contro la ricevibilità del ricorso merita di essere accolta, e che non è luogo ad occuparsi dell'altra eccezione circa l'incompetenza dell'autorità amministrativa, ognorachè dalle premesse osservazioni discenda che il ricorso per difetto di formalità sostanziali si ravvisa non ricevibile: lo che per altro non toglie che i signori Bottego possano far valere innanzi all'autorità giudiziaria i diritti che essi credono di sperimentare contro l'Amministrazione della guerra in ordine a quanto ha formato oggetto dell'attuale loro ricorso.

Per q. m., la Sezione dichiara irricevibile il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(**Decisione 19 maggio 1899, n. 249**).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER.

Baroncelli Antonio (avv. Lupacchioli) — G. P. A. e Congregazione di Carità di Ravenna (avv. Ottolenghi).

Impiegati delle istituzioni di beneficenza — Sospensione a tempo indeterminato — Suo carattere — Ricorso alla G. P. A. — Inammessibilità — Determinazione del tempo e suoi effetti — Richiamo nel regolamento interno dell'art. 51 della legge 17 luglio 1890 — Proposte per errore respinte — Se possono essere rimesse in votazione.

La sospensione a tempo indeterminato, con riserva di ulteriore provvedimento, è una misura di carattere transitorio e provvisionale, la quale non costituisce per sè stessa alcuna di quelle punizioni disciplinari, che, ai termini degli art. 1, n. 12, e 2, n. 2, della legge 1° maggio 1890, attribuiscono alla G. P. A. la competenza a giudicarne. (1)

Bene quindi la G. P. A. non ravvisa materia a decidere sopra un provvedimento della specie, infino a che non sia sciolta la riserva dalla stessa autorità dalla quale fu fatta.

La sospensione a tempo indeterminato dalle funzioni lascia impregiudicato il vero provvedimento disciplinare costituito dalla sospensione a tempo determinato, coi conseguenti effetti in ordine allo stipendio ed al calcolo del tempo utile per la pensione, sicchè il fatto della più lunga sospensione dalle sole funzioni non è inconciliabile con la limitazione ad un tempo minore della sospensione a tutti gli effetti.

Non può sostenersi che nel regolamento di un'opera pia non sia tra le punizioni disciplinari compresa la sospensione, quando nel regolamento stesso siasi fatto espresso richiamo all'art. 56 del regolamento 5 febbraio 1891 per la esecuzione della legge 17 luglio 1890, il quale prescrive che la sospensione sia tra le pene disciplinari da annoverarsi nei regolamenti interni delle Opere pie.

Una proposta irregolarmente respinta per errore di rotazione può nella stessa seduta esser messa nuovamente a partito.

SEZIONE IV

(**Decisione** 12 **maggio** 1899, **n.** 237)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Ruspoli ed altri (avv. Gianturco) — Prinetti ed altri (avv. Scialoja) — Ministero degli Esteri e Macchi dei Conti Di Cellere (avv. Morello).

Ministero degli Esteri — Distinzione delle tre carriere — Se ammessibile il passaggio dall'una all'altra di esse.

Allo stato attuale della legislazione, le carriere dipendenti dal Ministero degli esteri (centrale, diplomatica e consolare) sono distinte e le promozioni non possono

(1) La IV Sezione, ci sembra, sia andata in opposto avviso alla decisione 6 marzo 1896, n. 97 (nella *Giust. Amm.*, Vol. VII, P. I, pag. 157), con la quale ritenne la competenza della G. P. A. a conoscere delle sospensioni inflitte a tempo indeterminato.

aver luogo se non nella carriera alla quale ciascun funzionario appartiene.

In difetto di speciali disposizioni per le quali, a termini degli art. 26 del Regolamento 23 ottobre 1853 e 25 del R. D. 24 ottobre 1866, l'assimilazione delle carriere centrale e provinciale di un Ministero sia diventata una condizione di diritto, non è ammessibile il passaggio degli impiegati delle amministrazioni centrali a quelle da esse dipendenti, e quindi non è ammessibile il passaggio dal Ministero degli Esteri alle carriere diplomatica e consolare.

Considerato che fra le due questioni dei due ricorsi esiste intima connessione; che anzi quella dell'ammissibilità del passaggio dall'una all'altra delle carriere» centrale, diplomatica e consolare « si presenta nella ipotesi di negata ammissibilità di passaggio come pregiudiziale all'altra relativa al collocamento in graduatoria; e che quindi nonchè opportuno è necessario che i due ricorsi siano riuniti.

Considerato che non è contestabile, e non è in fatto contestato, che la carriera centrale presso il Ministero, la diplomatica nelle legazioni e la consolare, esistano distinte pei loro propri ordinamenti, e che a tali ordinamenti rispondano ugualmente tre ruoli distinti, senza che alcuna disposizione di carattere legislativo o almeno regolamentare sia mai intervenuta a stabilire la promiscuità delle medesime agli effetti dei movimenti del personale.

Ciò è stato già riconosciuto da questa stessa Sezione nelle decisioni 13 novembre 1896 causa Della Torre di Lavagna ed altri e 22 luglio 1898 causa Primo Levi contro Riva ed altri; ed era pure stato già ritenuto nel parere in Sezioni Unite sulla vertenza Guasco di Bisio, De Foresta, Silvestrelli e Magliano. Ma quel che più vale si è che dell'assimilazione di queste carriere più di una volta è stata fatta proposta al Parlamento, sia per parte del Ministero, sia per parte dei relatori sul bilancio degli affari esteri; e se ne ha documento in atti nel disegno di legge per la previsione della spesa per l'esercizio 1896-97 e nelle relazioni della Giunta generale del bilancio per gli esercizi 1895-96, 1896 97, 1897-98; il che dà prova irrefragabile che, a giudizio dello stesso Governo e della Camera, queste carriere sono in fatto distinte, e tali considerate *in conditione iuris*.

Considerato che quanto certa è in fatto la distinzione

delle tre carriere, centrale, diplomatica e consolare, altrettanto certo è in diritto che le promozioni non possono aver luogo se non nella carriera alla quale ciascun funzionario appartiene; onde siegue che poichè la intromissione in una carriera di un funzionario che ad altra carriera appartenga non può non turbar l'ordine delle promozioni, così non possa farsi luogo a tali passaggi se non in quanto per disposizioni legislative e regolamentari l'assimilazione di diverse carriere sia diventata una condizione di diritto.

Ed è appunto questo che viene stabilito così nell'articolo 26 del regolamento 23 ottobre 1853, n. 1611, come nell'art. 25 del R. D. 24 ottobre 1866, n. 3306. « Per le amministrazioni dipendenti, dicesi nel primo, dalle quali può farsi luogo a passaggio d'impiegati all'Amministrazione centrale e viceversa, si formeranno quadri comparativi dei gradi degli impiegati di quelle diverse amministrazioni, e si stabiliranno i casi in cui potranno aver luogo tali passaggi. » E nel secondo: « Gl'impiegati dell'Amministrazione centrale possono essere traslocati nelle amministrazioni dipendenti, e viceversa, secondo le regole e nei limiti che saranno indicati negli speciali regolamenti organici approvati con decreti reali. » Dalle quali disposizioni è manifesto che se per possibile necessità di pubblico servizio non si è creduto opportuno di stabilire in modo assoluto la fissità della carriera, non si è mancato tuttavia di avere altresì riguardo alle legittime-aspettative dei funzionari, subordinando a condizioni e a limiti la facoltà di passaggio che veniva dal Governo concessa.

Dal che si rileva che a nulla conclude il dire che la possibilità del passaggio dall'Amministrazione centrale alle dipendenti e viceversa, e dall'una all'altra di queste fra loro è principio in massima ammesso nel nostro ordinamento amministrativo; dappoichè non è questione di vedere se in astratto alcuna cosa si opponga alla possibilità di passaggio dall'una all'altra delle carriere che fan parte dell'Amministrazione degli affari esteri, che certo non potrebbe per l'Amministrazione degli affari esteri farsi valere un principio diverso da quello che in astratto vale per tutte le altre Amministrazioni; ma è questione di vedere se *in actu* esistano le condizioni, che, a termini degli stessi ordinamenti amministrativi, sono necessarie perchè possa farsi luogo a tale passaggio: condizioni, le quali non consistono in altro che nella

predisposizione di opportune norme che sia per equiparazione digradi, sia pel momento e il modo del passaggio, valgano, se non a togliere, almeno a diminuire gli effetti del turbamento che in conseguenza di tali passaggi necessariamente subisce l'aspettativa della carriera.

Che infatti per il passaggio dal Ministero di grazia e giustizia alla magistratura giudicante o inquirente, e viceversa, speciali norme esistono sia nell'ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865, sia nei posteriori decreti del 4 novembre 1866 e 9 gennaio 1876, n. 2906, non meno che nella legge 30 marzo 1890, n. 6702 e nel R. decreto 31 agosto 1897, n. 407, con le quali non si è provveduto solo alla equiparazione dei gradi nelle diverse carriere, ma anche al modo di computare nell'evento del passaggio la anzianità. E con particolari disposizioni che costituiscono il capo VII del regolamento 13 agosto 1897, n. 419, che porta la intitolazione « *Cambi di amministrazione* », si è provveduto dal Ministero dell'interno a regolare il passaggio dei suoi funzionari dall'una all'altra delle carriere dipendenti dal Ministero stesso, compresa quella dell'Amministrazione centrale.

Nè certo potrebbe dirsi che minore sia il bisogno di regolare tali passaggi fra le carriere che compongono la Amministrazione degli Esteri, mentre i tentativi di equiparazione delle carriere stesse più volte fatti e non portati mai ad atto, e il fatto stesso dell'essersi voluto in tale bisogna interessare il Parlamento, stanno a dimostrare la difficoltà che in tale Amministrazione particolarmente s'incontra a render pari la condizione di diritto delle tre carriere in cui quell'Amministrazione è distinta; il che è insieme argomento del turbamento che nelle carriere stesse deve portare un passaggio che da nessuna norma speciale è disciplinato.

Questa IV Sezione, riuniti i due ricorsi proposti dai signori Mario dei Principi Ruspoli, Lazzaro Negrotto-Cambiazo, conte Giulio della Torre di Lavagna, Sommi-Picenardi marchese Girolamo, Ancillotto conte Giuseppe, Fasciotti barone Carlo, Manzoni Gaetano, marchese Paolo di Montagliari, Andrea Carlo dei Principi Corsini, Conte Giulio Caravadossi di Thoet, contro il R. Decreto del 28 giugno 1898 col quale il nobile signor Vincenzo dei conti Macchi fu nominato segretario di Legazione di 2ª classe; e dai signori conte Emanuele Prinetti, nobile Giacomo Di Martino,

Cahen marchese Teofilo Rodolfo, Bosdari conte Alessandro contro il provvedimento ministeriale col quale al detto signor Vincenzo dei conti Macchi fu dato posto in graduatoria fra il marchese Giuseppe Salvago-Raggi e il signor Romano Camillo, accoglie i ricorsi e annulla il R. Decreto 28 giugno 1898 e il conseguente provvedimento ministeriale di collocazione in graduatoria.

SEZIONE IV

(Decisione 5 maggio 1899, n. 221)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Frassinelli (avv. Mazza) — Ministero della pubblica istruzione (avv. erar. Silvestre).

Impiegati dello Stato — Ricorso alla IV Sezione — Provvedimento ministeriale emesso in seguito alla notificazione del ricorso — Cessazione della materia del contendere — Quistione di graduatoria — Procedimento.

In tema di stipendi a pubblici funzionari vien meno la materia del contendere innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato, quando il ricorrente, che si era appunto gravato per non aver avuto a preferenza di altri la promozione a maggiore stipendio cui sosteneva di aver diritto, ebbe poi a conseguirla con provvedimento emesso successivamente alla notificazione del ricorso.

In tal caso, per le quistioni che possano sorgere in seguito, in dipendenza del provvedimento suddetto, specialmente in ordine alla graduatoria, resta salvo all'interessato di far valere i suoi diritti verso la competente autorità amministrativa; come pure salvo il diritto di ricorrere alla IV Sezione, se e in quanto sia il caso, contro il relativo provvedimento che venisse emanato con carattere definitivo.

SEZIONE IV

(Decisione 5 maggio 1899, n. 224)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di Tivoli, Graziosi ed altri (avv. Pacelli) — Società dell'Acqua Pia (avv. Giordano) e Ministero dei LL. PP. (avv. erar. Avet).

Opere di pubblica utilità — Decreto del Prefetto in base all'art. 19 della legge 25 giugno 1865 — Provvedimento definitivo — Decreti Reali di dichiarazione di pubblica utilità — Reclami contro la esecuzione delle opere.

In tema di opere di pubblica utilità i decreti emanati dal Prefetto sulle opposizioni delle parti, in base all'art. 19 della legge 25 giugno 1865, costituiscono provvedimenti definitivi, e come tali non sono sindacabili in via gerarchica dall'autorità superiore.

Ove contro dei suddetti decreti sia stato per errore delle parti proposto reclamo al Governo, questo per le suddette ragioni non può prenderne cognizione; ed ove faccia diversamente, provvedendo sul reclamo stesso, deve il relativo decreto essere annullato, per incompetenza.

Quando contro i Reali Decreti di dichiarazione di pubblica utilità non siano stati prodotti reclami nei termini e modi stabiliti dalla suddetta legge 25 giugno 1865, quei reclami che vengono posteriormente proposti avverso l'esecuzione delle opere non possono far rivivere la facoltà, di cui gl'interessati non si valsero a tempo debito, d'impugnare le fondamentali approvazioni e dichiarazioni emanate dalla suprema potestà amministrativa.

(*Omissis*). Attesochè è da vedere sel'indole degli anteriori provvedimenti consentisse al Governo del Re di sottometterli a revisione e pronunciare in merito ad essi ulteriori dichiarazioni e determinazioni. Ma basta considerare che nella specie trattavasi di decreti emanati dal Prefetto sulle opposizioni delle parti in base all'art. 19 della legge sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità, per dover riconoscere, in conformità del testo della citata disposizione, il carattere definitivo di siffatti provvedimenti, emessi in virtù di un potere esclusivamente attribuito a quell'autorità e, come tali, non sindacabili da parte dell'Amministrazione superiore. Non solo quindi era negato alle parti di provocare con reclamo gerarchico avverso i provvedimenti medesimi ogni novello giudizio del Governo centrale, ma non era nemmeno permesso a questo di prenderne cognizione d'ufficio, repugnando al carattere giudiziale di quelle determinazioni ogni estensiva applicazione di una facoltà propria di altri e diversi ordinamenti amministrativi, com'è quella regolata dagli art. 255 della legge com. e prov. (antico t. u. 10 febb. 1889) e 117 del relativo regolamento. Dal che consegue non già che il cennato R. D. del 29 maggio 1898 sia da mantenere fermo e da considerarsi come inoppugnabile, ma che invece sia da toglier di mezzo

come atto emanato dal Governo fuori dei limiti della propria competenza;

Attesochè, eliminato questo decreto, sorge naturalmente la questione della tempestività o meno del ricorso interposto in questa sede, in quanto investe i due decreti prefettizii del dì 8 febbraio e del 9 aprile 1897. Al quale uopo è da rilevare che tali decreti furono legalmente notificati al Comune con atti 7 marzo e 17 aprile 1897; che i ricorsi rivolti al Governo furono proposti dopo 25 e rispettivamente dopo 27 giorni da tali date, cioè il 2 aprile e 15 maggio detto anno; che il cennato R. D. 29 maggio 1898 fu notificato il 25 successivo luglio e che il ricorso contenzioso non fu notificato che al sessantesimo giorno da tale data, cioè addì 23 settembre. Pur ritenuto quindi che i ricorsi indirizzati al Governo come interposti ad autorità incompetente sospendessero il corso del termine di 60 giorni concessi per impugnare quei decreti prefettizii presso questa sede, e cumulando rispettivamente i riportati periodi dei 25 e dei 27 giorni antecedenti alla produzione del ricorso gerarchico con i 60 giorni trascorsi fra la notificazione dell'ultimo decreto reale e la notificazione del ricorso contenzioso, si ha l'inevitabile risultato che al momento della notifica del ricorso contenzioso il termine di legge era già da molti giorni scaduto;

Attesochè risalendo ai due decreti reali di dichiarazione di pubblica utilità del 24 maggio 1896, alla cui esecuzione aveva il Prefetto provveduto con le proprie anzidette determinazioni, a far ritenere tardivo anche per questa parte il ricorso, in mancanza di pubblicazione o di formale notificazione de' cennati regi decreti, si obbietta in base a varii argomenti che l'Amministrazione comunale ne avesse piena scienza di fatto anche anteriormente alla ricezione delle copie trasmessele dietro sua richiesta dal Ministero dei lavori pubblici con nota 28 giugno 1897 e che fosse quindi in condizione di sperimentare i competenti rimedii due anni prima della interposizione dell'attuale ricorso. Ma a prescindere da ogni valutazione di tali argomenti, è forza riconoscere che procedutosi al deposito e alla pubblicazione dei piani di esecuzione a norma dell'articolo 17 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità, sarebbe stato affatto irrazionale il concepire come possibile lo sperimento delle opposizioni ad atti di ordine puramente conseguenziale ed esecutivo senza che o si esercitassero al

tempo stesso i competenti rimedi contro gli antecedenti regi decreti, nei quali quegli atti trovavano la diretta loro causa, o implicitamente si riconoscesse la legittimità ed efficacia de' decreti medesimi, restringendo i reclami alle sole particolarità de' piani esecutivi. Gli atti, a cui si procedeva in conformità del citato art. 17, presupponevano invero come necessario sostrato l'esistenza di altri provvedimenti, quali erano appunto i reali decreti di dichiarazione della pubblica utilità delle opere. E se pure il Comune, che con deliberati, rimostranze e pubblicazioni aveva strenuamente oppugnato i progetti della Società dell'acqua Pia nel periodo della preparatoria istruzione, fosse rimasto effettivamente ignaro della emanazione di quei provvedimenti, è di tutta evidenza che di fronte agli atti pedissequi che li richiamavano e li applicavano, toccando praticamente quegl'interessi di cui ora si lamenta la lesione, era agevole all'Amministrazione municipale usare tutte le diligenze e fare al Ministero tutte le richieste, che illuminandola sul tenore dell'approvazione di que' progetti e delle relative dichiarazioni di pubblica utilità, la ponessero in grado a tempo debito d'impugnarla direttamente nelle vie di legge. Ma se invece essa credette allora di far uso unicamente della secondaria facoltà delle opposizioni concesse agl'interessati in sede di deposito dei piani particolareggiati de' lavori dall'articolo 19 della citata legge, sarebbe davvero una inammessibile inversione ed anacronismo il supporre che tali reclami, rientranti essenzialmente nello stadio di mera applicazione ed esecuzione e come tali rivolti e deferiti semplicemente all'autorità prefettizia, potessero lasciare impregiudicata la facoltà d'impugnare ulteriormente le fondamentali approvazioni e dichiarazioni già emanate in principio dalla suprema potestà amministrativa. Nè, respinte con i provvedimenti prefettizi non oppugnati a tempo in questa sede le opposizioni interposte contro i cennati piani costituenti un naturale effetto dei decreti reali, poteva riaprirsi a discrezione degli interessati una vertenza ormai esaurita, risalendo a quelle originarie determinazioni, rimettendone in discussione la legittimità e sovvertendo così non solo tutta le procedura nel suo logico svolgimento, ma assoggettando forse anche le opere in corso di materiale attuazione ad un'indefinita possibilità di contestazioni e di litigi. É chiaro quindi che le già ac-

cennate ragioni, per le quali deve ritenersi tardivo ed irrecivibile ogni gravame in questa sede contro i decreti prefettizi del dì 8 febbraio e del 9 aprile 1897, ostano egualmente alla ricevibilità del ricorso in quanto investe anche i due decreti reali del 24 maggio 1896;

Attesochè a tale motivo di decadenza non può sottrarsi il ricorso nemmeno in quanto è proposto nel nome particolare degli utenti dell'Aniene, bastando accennare che col ricorso del 2 aprile 1897, incompetentemente prodotto in via gerarchica (ed a cui fa richiamo l'altro del 5 maggio stesso anno), il Sindaco di Tivoli impugnò i decreti prefettizi per parte non solo dell'Amministrazione comunale, ma anche del Consorzio degli utenti, come legittimo rappresentante di esso in forza del regolamento Rivarola del 18 marzo 1836;

La Sezione, ritenuto nullo per incompetenza il regio decreto del 29 maggio 1898 con cui, su denuncia del Comune di Tivoli, fu esaminata la legittimità dei decreti del Prefetto di Roma dell'8 febbraio e 9 aprile 1897 emessi in applicazione dei due reali decreti del 24 maggio 1893 relativi alla dichiarazione di pubblica utilità di due opere progettate dalla Società dell'acqua Pia (antica Marcia) sedente in Roma, dichiara irricevibile il ricorso in quanto investe i cennati decreti prefettizi e i decreti reali del 24 maggio 1896.

SEZIONE IV

(Decisione 21 aprile 1899, n. 195)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Ferrari (avv. Ceresoto) — Comune di Mele (avv. Bensa).

Sindaco — Esercizio delle sue funzioni — Giuramento — Nullità degli atti compiuti prima della prestazione del giuramento — Votazioni consigliari — Art. 146 e 275 della legge com. e prov.

Per la disposizione dell'art. 146 della legge com. e prov., testo unico 4 maggio 1898, il Sindaco prima di entrare in funzione deve prestare giuramento innanzi al Prefetto od all'autorità da lui delegata, come è detto nell'art. 61 del relativo regolamento.

È perciò nulla la deliberazione di licenziamento del segretario comunale presa dal Consiglio sotto la presi-

denza del Sindaco che non abbia ancora ottemperato alla prescritta formalità del giuramento.

Per la validità delle deliberazioni consigliari, la legge com. e prov. (art. 275) richiede che lo spoglio dei voti sia fatto con l'assistenza di tre consiglieri.

SEZIONE IV

(Decisione 3 marzo 1899, n. 116)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Toffoletto (avv. De Bernardis) — Comune di Maglie (avv. Quarta).

Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato — Eccezione di incompetenza — Pronunzia della Cassazione — Effetti sulle attribuzioni della IV Sezione.

Elevata innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato la eccezione d'incompetenza, e rinviati gli atti alla Cassazione, quando questa pronunzi la competenza dell'autorità giudiziaria a conoscere e decidere della controversia, cessa ogni giurisdizione della IV Sezione in merito al ricorso ad essa presentato.

Il sindaco di Maglie, in data 6 luglio 1893, emise ordinanza a carico di Toffoletto perchè venisse ridotto in pristino stato certo suolo di un vicolo del Comune, che era pubblica via, da lui occupato.

Il Toffoletto ricorse al Prefetto di Lecce, che con Decreto 10 luglio 1894 annullò l'ordinanza.

Il Consiglio comunale di Maglie deliberò di reclamare al Ministero dei LL. PP., il quale con nota del 22 novembre 1894 faceva noto che non è ammesso ricorso di un Sindaco contro il Prefetto che abbia revocato una sua ordinanza; perchè nel caso concreto di polizia di opere pubbliche il Sindaco agisce come ufficiale del Governo, e in tale qualità non può ricorrere contro il Prefetto suo superiore gerarchico, e perchè, in ogni caso, il suolo pubblico in questione, costituirebbe un bene patrimoniale del Comune; epperò la contestazione sarebbe di competenza dell'autorità giudiziaria.

Il Comune ricorse a questa Sezione IV denunziando la violazione degl' articoli 22 e 378 della legge sui LL. PP.

Il Toffoletto resistente eccepì la incompetenza della giustizia amministrativa, e che il ricorso del Comune fu notificato al solo Toffoletto e non al Ministro dei LL. PP.; che se fu notificato al Prefetto, questi non è il Ministro; e non si impugna il provvedimento del Prefetto, ne si potrebbe impugnarlo perchè non è definitivo, e perchè l'atto prefettizio non è stato depositato come prescrive l'articolo 30; condizioni tutte richieste dal detto articolo a pena di nullità.

Sollevata l'eccezione d'incompetenza, questa Sezione mandò gli atti alla Cassazione, la quale, con sentenza 25 marzo 1895, dichiarò la competenza dell'autorità giudiziaria.

In seguito di che, e notificata al Sindaco di Maglie la cennata sentenza, il Toffoletto con istanza 2 settembre 1898, a sua firma e dell'avv. De Bernardis, chiede alla IV Sezione definitiva sentenza sul ricorso del comune di Maglie del 21 settembre 1894 pronunziandone l'inammissibilità o il rigetto, e condannando il Comune a tutte le spese, e danni sofferti dal Toffoletto, così materiali che morali.

Questa istanza fu notificata al comune di Maglie, il quale deduce che, dopo il pronunziato della Cassazione per la competenza giudiziaria, debba ritenersi cessata la materia del contendere innanzi alla IV Sezione, essendo strano che dalla pronunzia della Cassazione si faccia dipendere, come corollario, la necessità di provocare la sentenza definitiva che respinga il ricorso del Comune, sul quale ricorso sarà deciso da chi di ragione a suo tempo per diligenza dello stesso Comune.

Considerato che in seguito alla sentenza pronunziata dalla Corte di cassazione per la competenza dell'autorità giudiziaria sul ricorso del comune di Maglie, cessa ogni giurisdizione di questo Collegio amministrativo in merito al ricorso stesso.

Per questi motivi la Sezione dichiara non farsi luogo a deliberare sulla istanza del Toffoletto del 2 settembre 1898.

SEZIONE IV

(Decisione 12 maggio 1899, n. 229)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comune di Novi Ligure (avv. Gallini) — Ministero della pubblica istruzione e Campi (avv. Norcia).

Maestri comunali — Deliberazioni di nomina con decorrenza da un determinato giorno — Tardata approvazione superiore — Effetti in ordine agli stipendi.

Data la nomina di un maestro comunale, con decorrenza da un determinato giorno, la relativa deliberazione esplica i suoi effetti relativamente allo stipendio dal giorno suddetto, quand'anche essa sia divenuta solo molto più tardi esecutoria mediante la superiore approvazione.

SEZIONE IV.

Decisione 10 febbraio 1899, n. 83).

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Franchini (avv. Blasucci) — Ministero dell' Interno e Monte Franchini di Napoli (avv. Fusco).

Ricorso alla IV Sezione — Notificazione — Art. 2 del Regolamento di procedura innanzi alla IV Sezione — Quando sia applicabile — Lascito — Erezione in ente autonomo — Quistioni sulla capacità o meno a succedere della persona contemplata nel lascito — Tavole testamentarie — Esame — Eccezione d'incompetenza sollevata d'ufficio dalla IV Sezione — Rinvio alla Cassazione.

La disposizione dell'art. 2 del Regolamento di procedura innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato, circa la decorrenza dei termini per produrre ricorso, deroga alla regola generale stabilita nell'art. 1 del Regolamento stesso, e non può quindi estendersi al di là del caso in essa disposizione espresso, che cioè la persona il cui interesse si pretenda leso dall'atto amministrativo non sia da questo direttamente contemplato.

Riconosciuto l'interesse diretto del ricorrente, la pubblicazione dell'estratto dell'atto amministrativo nella Gazzetta Ufficiale *non può supplire alla prescritta e non avvenuta notificazione all'interessato.*

Le controversie sulle legalità o meno della erezione in ente morale autonomo di un lascito di cui si deduce la nullità per essere stato disposto a favore di persone incapaci a succedere, come un istituto religioso (figlie della Carità) che si dice soppresso, come pure le controversie sulla interpretazione delle tavole testamentarie, riguardando veri e propri diritti civili, non possono essere risolute che dalla giurisdizione ordinaria.

In presenza di ricorsi che implichino quistioni sopraccennate, la IV Sezione, quantunque nessuna delle

parti elevi l'eccezione d'incompetenza, deve sollevarla d'ufficio, rinviando gli atti alla Cassazione di Roma (1).

Considerato, per quanto attiene alla eccezione di inammissibilità del ricorso, che tale eccezione è poggiata sull'articolo 2 del regolamento di procedura innanzi a questa Sezione, 17 ottobre 1889, n. 6516.

Che secondo quell'articolo, quando l'atto o provvedimento amministrativo si ritenga offendere interessi di individui o di enti giuridici non direttamente contemplati nell'atto o provvedimento medesimo, il termine di 60 giorni per ricorrere alla Sezione IV decorre dalla pubblicazione di un estratto di quell'atto o provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno o nel *Bollettino degli annunzi legali* per la provincia;

---

(1) La IV Sezione ha altresì disposto il rinvio degli atti alla Cassazione di Roma, per dirimere in linea preliminare l'eccezione d'incompetenza sollevata dalle parti, o d'ufficio, colle seguenti altre decisioni:

— 7 gennaio 1899, *n. 2, Parroco di Partanna — Ministero di Grazia e Giustizia e Comune di Partanna;*

— 7 gennaio 1899, *n. 4, Ferrara — Prefetto di Potenza, Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Montalbano Jonico;*

— 7 gennaio 1899, *n. 15, Santuario della B. Vergine Addolorata di S. Pietro in Vulpiano e Cappella di Galliate — Ministero dell'Interno e Comune di Galliate;*

— 7 gennaio 1899, *n. 17, Parisi — Ministero delle Finanze e Ricevitore dell'Ufficio del Bollo straordinario di Torino;*

— 20 gennaio 1899, *n. 46, Fabbriceria della Chiesa parrocchiale di S. Rocco e S. Domenico in Conegliano — Ministero dell'Interno;*

— 27 gennaio 1899, *n. 58, Comune di Possagno — Ministero della Pubblica Istruzione;*

— 3 febbraio 1899, *n. 68, Congr. di Carità di Napoli — Ministero dell'Interno e Comune di Napoli;*

— 10 febbraio 1899, *n. 76, Del Drago — Ministero della Pubblica Istruzione;*

— 17 febbraio 1899, *n. 86, Comune di Pisa — Ministero dell'Interno e Pullè;*

— 17 febbraio 1899, *n. 87, Ravaglia — Ministero della Pubblica Istruzione.*

— 21 aprile 1899, *n. 196, Opera Pia S. Anna in Toritto — Ministero dell'Interno e Congregazione dell'Immacolata in Toritto;*

— 5 maggio 1899, *n. 223, Ministero del Tesoro — Comune e Congregazione di Carità di Venezia;*

— 12 maggio 1899, *n. 231, Fabbriceria Parrocchiale di Santa Maria Maddalena di Lodi — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Lodi;*

— 12 maggio 1899, *n. 234, Comune di Cagliari — Caselli ed altri;*

— 12 maggio 1899, *n. 235, Compagnia del Carmine in Castello d'Annone — Ministero dell'Interno e Congr. di Carità di Castello d'Annone*

Che questa disposizione con la quale si deroga alla regola generale sancita dall'articolo 1° del detto regolamento prescrivente la decorrenza del termine dal giorno della notificazione dell'atto o provvedimento impugnato, non può estendersi al di là del caso in essa disposizione espresso, e cioè del caso che la persona il di cui interesse si pretende leso dall'atto o provvedimento amministrativo, non sia da questo direttamente contemplata;

Che ciò posto, nel caso concreto è da ricercarsi se il ricorrente Michele Franchini sia stato, o pur no, contemplato dall'atto amministrativo, che esso impugna. A questo proposito giova rilevare che nell'articolo 2 dello Statuto organico della istituzione Franchini, stato approvato col R. D. 15 maggio 1898 e di questo formante parte integrante, si legge quanto segue:

« I mezzi per sostenere il suddetto Monte sono costituiti dal legato delle annuali lire 1300, che devono venire soddisfacendo gli eredi della fu Ippolita Franchini, giusta il suo testamento pubblico per notaro Giuseppe Salernitano di Napoli del 21 giugno 1879 ».

Sta dunque in fatto che questo Statuto (contro il quale, non meno che contro il R. D. del 15 maggio 1898 che, approvandolo, gli dava giuridica esistenza, insorge l'erede della fu Ippolita Franchini), contempla direttamente esso erede; nè avrebbe potuto essere altrimenti, ognorachè è appunto l'erede colui, che deve annualmente somministrare i mezzi indispensabili perchè il Monte o legato Franchini possa funzionare; nè il legato medesimo, date le modalità disposte dalla testatrice, potrebbesi concepire indipendentemente o disgiuntamente dal concorso necessario dell'erede, che deve corrisponderne l'annuo importo.

Che, essendo per tal guisa manifesto come l'erede della signora Franchini, cioè il signor Franchini Michele, attuale ricorrente, sia direttamente contemplato nel provvedimento impugnato, tanto basta per concludere che la pubblicazione dell'estratto del provvedimento medesimo nella *Gazzetta Ufficiale*, anche prescindendo dall'esaminare se la forma sommaria di tale pubblicazione fosse, o no, sufficiente a fornire la scienza che il legato eretto in ente morale era propriamente quello stato disposto dalla signora Ippolita Franchini, non può supplire alla prescritta e non adempiuta notificazione all'erede direttamente interessato; e il difetto

di tale notificazione vale ad impedire qualsiasi possibile decorrenza del termine fissato a pena di decadenza dall'articolo 30 della legge 2 giugno 1889, n. 6166.

Che le premesse considerazioni dispensano dal prendere in esame l'altra deduzione espressa in via subordinata dalla parte resistente, e cioè che lo stesso signor Michele Franchini abbia dimostrato di avere avuto piena scienza del R. D. 15 maggio 1898, fin da quando ne fece esplicita menzione nella sua comparsa del 4 luglio prodotta innanzi alla Corte di appello di Napoli, alla quale esso chiedeva che non si fosse tenuto alcun conto dell'emanato provvedimento e che gli venisse concesso un congruo termine per impugnarlo in questa sede.

Che ad ogni modo, quando pure fosse possibile accogliere la deduzione ora accennata ed ammettere la decorrenza del termine dal 4 luglio, è agevole osservare, che da questo giorno al 2 settembre, in cui il ricorso del signor Franchini fu notificato al Ministero dell'interno ed alla visitatrice delle figlie della carità, corsero appunto sessanta giorni; laonde, anche in questa ipotesi, l'asserta tardività del ricorso non sussisterebbe, non potendo cadere dubbio che pel ricorso medesimo, stato proposto ai termini dell'articolo 51, e non dell'articolo 81, della legge 17 luglio 1890, n, 6972, il termine da osservare era quello ordinario, e non già quello abbreviato alla metà, come all'udienza credè di sostenere il difensore della controricorrente;

Che pertanto la eccezione d'inammissibilità del ricorso non può essere accolta;

Considerato, per quanto riguarda il merito del ricorso, che col medesimo si attacca il R. D. di erezione del lascito Franchini in ente morale autonomo, in quanto si dice che col provvedimento impugnato si mirò a dare vita legale ad una istituzione che non poteva averla perchè il legato, secondo il testamento, era stato disposto a favore dell'Istituto delle figlie della carità, e quindi era nullo per la incapacità del legatario a succedere.

Tale è la sostanza del ricorso, col quale sotto diversi aspetti si denunzia la violazione di varie disposizioni del Codice civile riguardanti la capacità delle persone, e delle leggi 7 luglio 1866, n. 3036, 15 agosto 1867, n. 3848, 19 luglio 1873, n. 1402; appunto perchè si afferma che il predetto istituto avente carattere di ente religioso fu sop-

presso dalla prima delle citate leggi speciali e che quindi la disposizione fatta dalla testatrice a favore dell'Istituto medesimo, il quale non ha più personalità giuridica, ed il provvedimento governativo emesso a proposito del legato sono da dichiararsi colpiti da sanzione di nullità, giusta le norme del Codice civile e giusta l'articolo 28 della legge 19 giugno 1873. All'incontro la parte resistente sostiene che l'Istituto delle figlie della carità non fu mai compreso nella soppressione perchè esso non è un ordine monastico nè una corporazione religiosa aventi i caratteri distintivi voluti dall'articolo 1 della legge 7 luglio 1866. Anche si obbietta dal ricorrente che il D. R. impugnato non poteva attribuire l'amministrazione dell'eretto legato Franchini alla visitatrice *pro tempore* delle figlie della carità, perchè non ha la capacità di amministrare chi non ha personalità giuridica, e questa si dice mancare alla visitatrice perchè manca all'Istituto nel quale la medesima esercita la sua funzione; d'altro canto la controricorrente combatte la tesi ora espressa, sostenendo che più volte fu riconosciuta da provvedimenti governativi la capacità dell'Istituto ad amministrare ed a porre in essere atti e rapporti civili;

Che, tali essendo i termini della disputa, non si può a meno di riconoscere che questa essenzialmente si aggira sulla contestata personalità giuridica della istituzione delle figlie della carità, e dalla risoluzione di siffatta questione intimamente dipende la decisione del ricorso. Ora non può dubitarsi che tale controversia, la quale attiene allo stato, alla personalità di un ente, trascende i confini del semplice intetesse e riguarda un vero e proprio diritto civile, anzi il principale dei diritti che è quello della esistenza, e perciò la contestazione non può essere risoluta che dalla giurisdizione ordinaria, secondo gli articoli 2 e 4 della legge sul contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865, n. 2248, Alleg. *E*;

Che del suespresso concetto tanto più sorge plausibile la ragione, ove si rifletta che in sostanza la questione, ora riprodotta in questa sede dal ricorrente Signor Franchini, è la medesima da lui già svolta nei due stadii di giudizio innanzi al Tribunale civile ed alla Corte di appello di Napoli, e che necessariamente la questione stessa deve aver formato oggetto del ricorso, che esso Signor Franchini dichiara avere interposto nel 30 novembre ultimo per cas-

sazione della sentenza a lui contraria della Corte di appello anzidetta;

Considerato che il ricorrente denunzia come altro dei motivi di nullità del provvedimento impugnato la violazione del testamento della fu Ippolita Franchini, per la affermata contradizione fra questo e lo Statuto e il D. R di costituzione del legato in ente morale, mentre siffatta contraddizione e la conseguente violazione della volontà della testatrice si negano dalla parte resistente. Ed anche la cognizione e la risoluzione di questa speciale questione, la quale richiama all'esame delle tavole testamentarie e dell'intendimento della pia istitutrice, sono da intendersi devolute alla competenza dell'autorità giudiziaria.

Considerato, che in base alle premesse osservazioni, quantunque nessuna delle parti abbia elevato in modo esplicito la eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa, questo Collegio non può a meno di sollevarla d'ufficio, ai termini dell'articolo 40 della legge 2 giugno 1889, n. 6166;

Per questi motivi, la Sezione, respinta la eccezione di inammissibilità, eleva d'ufficio la questione della incompetenza dell'autorità amministrativa, e rinvia gli atti alla Corte di Cassazione di Roma.

SEZIONE IV

(Decisione 21 aprile 1899, n. 193)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Finelli ed altri (avv. De Nava) — G. P. A. di Avellino e Cecere (avv. Mirenghi).

Elezioni amministrative — Ricorso al Consiglio comunale — Mancato deposito in segreteria — Deliberazione della G. P. A. pronunciata in surrogazione del Consiglio.

Per eccitare la competenza attribuita al Consiglio comunale dall'art. 87 della legge com. e prov. non basta la notifica giudiziaria del ricorso agl'interessati, ma occorre che il ricorso medesimo sia depositato nella segreteria comunale, o, come equipollente, che sia notificato giudiziariamente al Consiglio in persona di chi rappresenta il Comune.

In difetto di tale deposito o notificazione, è nulla la deliberazione pronunziata dalla Giunta prov. amm. in surrogazione del Consiglio, a termini dell'art. 260 legge com. e prov.

SEZIONE IV

(Decisione 19 maggio 1899, n. 248)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Carletti (avv. Pascale) — Ministero dell'interno

Nomina dei Prefetti — Commissione centrale per la formazione del ruolo speciale dei funzionari promuovibili a Prefetti — Deliberazioni di detta Commissione — Provvedimenti definitivi — Apprezzamenti discrezionali sui difetti fisici dei funzionari — Incensurabilità.

Le deliberazioni della Commissione centrale, per la formazione del ruolo speciale dei funzionari che possono esser promossi a Prefetti, sono provvedimenti di carattere definitivo, e quindi impugnabili dagli interessati, innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato, a termini dell'articolo 24 della legge 2 giugno 1889 (1).

Per l'art. 31 del regol. 13 agosto 1897 la suddetta Commissione centrale, nel designare gl'impiegati promuovibili al grado di Prefetto, deve valutare i requisiti indispensabili per poter esercitare autorevolmente le funzioni di capo politico di una Provincia; e per tali generiche espressioni non può dubitarsi che la Commissione abbia facoltà di entrare in apprezzamenti anche sulle qualità o difetti fisici dei funzionari (2).

Su tale riguardo però il giudizio della Commissione centrale è discrezionale, e quindi incensurabile innanzi la IV Sezione (3).

(1-3) Non possiamo astenerci dal fare qualche breve osservazione sulle motivazioni della presente decisione, per cui si riconosce che la Commissione centrale possa portar giudizio anche sulle qualità e sui difetti fisici dei funzionari, per ammetterli od escluderli dal ruolo speciale dei promuovibili a Prefetto. A noi cotesto diritto attribuito alla Commissione sembra eccessivo, nè tale che possa dirsi giustificato dalle generiche espressioni dell'art. 31 del regolamento 13 agosto 1897. Tanto più poi ci sembra eccessivo perchè, come la decisione pur riconosce, in tale suo giudizio la Commissione non può esser guidata che da criteri discrezionali, i quali, appunto perchè fondati sulla estimazione e valutazione più o meno prudenziale di qualità e di difetti, possono troppo agevolmente dar luogo ad arbitrii.

E dallo stesso fatto che fornì occasione alla presente decisione, risultando che il ricorrente tenne già lungamente l'ufficio di consigliere delegato, come si potrebbe dire pienamente giustificato, e quindi incensurabile l'apprezzamento della Commissione centrale?

Si sa che il consigliere delegato è appunto quello che supplisce Prefetto in tutte le sue mansioni, sia politiche che amministrative, nelle

Considerando che la tesi sostenuta dal Ministero che manchi il provvedimento da impugnare, la quale menerebbe a dover dichiarare la inammissibilità del ricorso, non è suffragata da convincenti ragioni, perchè, pur ammettendo che il Consiglio dei ministri, il cui consenso è necessario per la nomina dei Prefetti, possa per ragioni proprie non credere opportuna e quindi escludere la nomina di taluno compreso nel ruolo compilato dalla Commissione, non si può però ammettere che nelle nomine che avvengono per promozione possa far cadere la scelta su di un consigliere delegato di prefettura, capo divisione o ispettore generale del Ministero dell'interno che non figuri inscritto in detto ruolo per l'ostacolo dell'art. 29 del regolamento approvato col R. D. 13 agosto 1897, n. 419, il quale vincola con disposizione imperativa il Governo del Re ad attenersi per la scelta ai funzionari inscritti nel ruolo speciale; dal che ne viene che le deliberazioni della Commissione centrale, con le quali quel ruolo viene formato, sono provvedimenti che sebbene revocabili dalla Commissione stessa, alla quale non è vietato di tornare nelle proprie deliberazioni, hanno tuttavia carattere definitivo, in quanto costituiscono, fino a che non siano revocati, un ostacolo legale a che il funzionario compreso in una delle tre categorie sovraindicate e non iscritto nel ruolo, possa essere preso in considerazione dal Governo del Re per la nomina a Prefetto di 3ª classe.

Che adunque, ragionando in astratto, le deliberazioni della Commissione, in quanto ledano eventualmente un legittimo interesse di alcuno degli impiegati sottoposti al suo squittinio, sono atti di un corpo deliberante che per il valore ad essi attribuito dal regolamento, si possono impugnare in questa sede a termini ed entro i limiti dell'art. 24 della legge organica sul Consiglio di Stato, cioè per violazione di legge, per eccesso di potere e per incompetenza.

Che appunto per una violazione del regolamento, il quale per le persone alle quali si riferisce ha efficacia di una disposizione di legge, il cav. Carletti ricorre a questa

---

assenze di quest'ultimo; e, come spesso accade, anche nella presenza di lui ne fa le veci in quegli affari che il Prefetto gli abbia delegato.

Queste poche osservazioni ci pare che legittimino i dubbi da noi manifestati a riguardo delle attribuzioni in genere della Commissione e del suo operato nel caso che provocò il ricorso del Carletti.

Sezione, assumendo che il capov. dell'art. 31 del regolam. non dà alla Commissione centrale facoltà di entrare in apprezzamenti sulle qualità o difetti fisici dei funzionari e di escludere unicamente per una lieve imperfezione fisica, taluno di essi del ruolo speciale di merito, nel quale abbia riconosciuto che dovrebbe altrimenti essere compreso.

Ora non pare possa dirsi in modo assoluto che l'articolo 31 del regol. non dia alla Commissione centrale altra attribuzione che di apprezzare le qualità di ordine morale ed intellettuale dei funzionari. Infatti le espressioni generiche del capoverso relativo agli impiegati da designare come promovibili al grado di Prefetto, appunto perchè generiche, sono assai più comprensive di quanto al cav. Carletti non paia, poichè fra i *requisiti indispensabili* (son le parole) per *poter esercitare autorevolmente le funzioni di capo politico di una Provincia* vi può anche essere, anzi vi è, che chi aspira a quel posto non abbia tali difetti fisici da muovere la compassione o il riso quando si presenti al pubblico.

Certo che un giudizio su tal punto è molto delicato e vuole essere ponderato con tutto lo scrupolo per non cadere nella ingiustizia che vi sarebbe di attribuire ad una qualsiasi imperfezione fisica importanza decisiva a scapito di altre doti che la potrebbero compensare e anche prevalere su di essa in modo da farla passare inosservata. Non è luogo acconcio questo per riportare esempi, che non fanno difetto, di uomini che nella vita pubblica hanno tenuto alto l'onore della persona e dell' ufficio malgrado il meschino aspetto fisico, e di dispense date dalla Chiesa al rigoroso impedimento canonico della irregolarità per difetto di corpo a tali che essa credeva degni di entrare negli ordini sacri.

D'altronde gli esempi gioverebbero a condizione che si trovasse la persona che formasse esatto riscontro sotto tutti gli aspetti col cav. Carletti, cosa assai difficile, e che, casomai, spetterebbe non a questa Sezione ma alla Commissione centrale di fare; la quale però per stare a ciò che è praticamente possibile, sarebbe equo che fosse chiamata ad un nuovo esame della condizione del cav. Carletti, con riguardo alle non trascurabili ragioni da esso esposte nel ricorso; e specialmente al fatto che egli afferma e il Ministero non contesta di avere egli tenuto con conveniente decoro e dignità e per molti anni gli uffici di Sottoprefetto e di consigliere delegato.

Ma si è detto, e giova ripetere che non è in questa sede che il cav. Carletti può chiedere la riparazione del torto, che crede gli sia stato fatto, nel non comprenderlo nel ruolo di merito speciale, perchè mancando per gl'impiegati civili una regola fissa, come quella del *canone egizio* sulle esatte proporzioni del corpo umano, o un elenco come è stabilito per l'esercito, delle imperfezioni o infermità che li rendono inabili ad un determinato ufficio, la inclusione in detto ruolo o la esclusione da esso non può essere determinata che da apprezzamenti discrezionali, e quindi incensurabili per loro natura dinnanzi a questo Collegio, il quale non ha la potestà (e avendola non avrebbe il modo di esercitarla) di sostituire gli apprezzamenti propri a quelli della Commissione.

Non ha fondamento alcuno poi l'argomento che esso ricorrente vorrebbe trarre dal principio della non retroattività delle leggi, poichè se al momento in cui si presentò per entrare in carriera, l'amministrazione non ha creduto, e fece bene, di chiudergli per il suo difetto fisico la porta degli uffici pubblici, e ha dato a lui lo stesso affidamento dato ai suoi compagni di percorrere una onorata carriera, non ha dato però nè a lui nè agli altri quello di farlo arrivare al grado più elevato, per il quale si richiede il concorso di speciali qualità, la cui valutazione non può essere fatta che al momento stesso in cui l'impiegato è in condizione di potervi aspirare. Senza dire che per la nomina dei Prefetti bisogna tener conto di speciali contingenze di tempo e di luogo che possono da sè sole essere giusto motivo per preferire uno ad un altro.

Attesochè per le premesse considerazioni non sia possibile di accogliere il ricorso del cav. Carletti, dovendosi lasciare all'equità del Ministero e della Commissione centrale ogni apprezzamento sulla giustizia del suo gravame.

Per questi motivi rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(**Decisione 17 febbraio 1899, n. 92**).

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comuni di Camporgiano e Careggine (avv. Montesano) — Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Vagli Sotto (avv. Aureli).

Ricorso alla IV Sezione — Motivi infondati di inammissibilità — Esame e rigetto — Quistione di competenza — Rinvio alla Cassazione di Roma.

La disposizione dell'art. 195 della legge com. e prov., testo unico 4 maggio 1898, circa l'autorizzazione dell'autorità tutoria necessaria ai Comuni per intentare azioni giudiziarie, non è da estendersi ai ricorsi proposti innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato.

Il non essersi da un Comune prodotto ricorso contro la deliberazione della G. P. A. relativa a un consorzio di Comuni per la costruzione di una strada, non può impedire che il Comune stesso possa aderire al ricorso prodotto da altri Comuni alla IV Sezione contro il Regio Decreto che confermò la deliberazione della G. P. A.

Non regge il motivo d'inammissibilità, con cui si deduce che il ricorso alla IV Sezione investe un atto amministrativo di antica data, contro cui non erano stati prodotti reclami, quando invece risulta che col ricorso si impugnano atti posteriori per aver essi disconosciuto gli effetti giuridici di un precedente atto amministrativo.

Nemmeno regge l'eccezione d'inammissibilità, con cui si vorrebbe negare ai Comuni che si credono gravati dal Consorzio il diritto di ricorrere contro altri Comuni diversamente interessati, pel solo motivo che il Consorzio fu costituito d'ufficio, e d'ufficio vennero eseguiti i lavori relativi.

Sorgendo disputa sulla natura della controversia, perchè vi si implichino questioni derivanti da rapporti contrattuali, deve la IV Sezione, sospesa ogni decisione, rinviare gli atti alla Cassazione di Roma per la decisione della quistione d'incompetenza (1).

---

(1) La IV Sezione ha ordinato il rinvio degli atti alla Corte di Cassazione con le seguenti altre decisioni:

— 24 febbraio 1899, *n. 97, Comune di Collesalvetti — G. P. A. di Pisa;*

— 24 febbraio 1899, *n. 99, Leonardi — Amministrazione dell'Asilo infantile di Fontanellato;*

— 24 febbraio 1899, *n. 100, Opera Pia e Sacro Monte di Pietà di Bari — Ministero dell' Interno, Comune e Congregazione di Carità di Bari;*

— 3 marzo 1899, *n. 109, Zappulla — Congregazione di Carità di Noto;*

— 3 marzo 1899, *n. 114, Società Cooperativa di Finale Emilia — Ministero dell' Interno, Prefetto di Modena, e Fontana;*

— 17 marzo 1899, *n. 131, Sindaco di Alcamo — Barbansolo e Monticciolo;*

— 24 marzo 1899, *n. 142, Comune di Monte Argentario — Ministero della Pubblica Istruzione;*

SEZIONE IV

(Decisione 3 marzo 1899, n. 115)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Carbone ed altri (avv. Ferroso, Pugliese) — Comune e G. P. A. di Alessandria (avv. Badini-Confalonieri) Ministero dell'Interno e Ditta Siemens Halske di Berlino.

Consigli comunali — Deliberazioni — Sindaco — Rappresentanza in giudizio — Ricorsi della minoranza — Mancanza di veste legittima a ricorrere.

Il Sindaco, autorizzato dalla Giunta municipale in via di urgenza, ha veste legittima per rappresentare il Comune o il Consiglio comunale innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato, in difesa delle deliberazioni consigliari impugnate con ricorso alla suddetta IV Sezione.

Non può la minoranza di un collegio deliberante insorgere contro i deliberati della maggioranza, tranne nei casi in cui si assuma conculcato il diritto del voto, o non rettamente valutata la votazione (1).

In mancanza del diritto a produrre ricorso, non giova invocare una precedente decisione della IV Sezione che respinse un precedente ricorso non già per mancanza di veste nei ricorrenti, ma per la non definitività del provvedimento contro cui si ricorreva.

Considerato, quanto alla eccezione proposta dai ricorrenti di mancanza di veste nel sindaco a stare in giudizio in difesa delle impugnate due deliberazioni del Consiglio comunale di Alessandria 16 giugno e 26 luglio 1897, che la medesima non merita accoglimento, essendo stato il sindaco con deliberazione 30 agosto 1898 autorizzato dalla

---

— 24 marzo 1899, *n. 143, Provincia di Forlì — Ministero dell'Interno;*

— 24 marzo 1899, *n. 144, Malvezzi-Campeggi — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Castel San Pietro;*

— 24 marzo 1899, *n. 145, Opera Parrocchiale di Fiorenzuola d'Arda — Congregazione di Carità locale;*

— 7 aprile 1899, *n. 165, Lefebore — Ministero dei Lavori Pubblici;*

— 7 aprile 1899, *n. 170, Paglia — Ministeri delle Finanze e dei Lavori Pubblici, e Soncini;*

— 28 aprile 1899, *n. 204, Turri — Comune e Giunta speciale di Sanità di Modena.*

(1) Vedi *Giust. Amm.*, anno 1890, P. I, pag. 55 e seg., decisione *Atenolfi, Calenda e Consiglio provinciale di Salerno,* testo e nota.

Giunta municipale in via d'urgenza, a termini dell'art. 136 della legge comunale e provinciale, sulla considerazione che non fosse probabile la riunione prossima del Consiglio; e della urgenza di siffatta deliberazione, come è stato più volte ritenuto, è solo giudice il Consiglio stesso. Nè va d'altronde trasandato che il presente ricorso, per quanto attiene all'obbietto ultimo, non è in sostanza che una ripetizione di quello del 30 novembre 1897, dichiarato da questo collegio irricevibile perchè proposto contro un provvedimento non definitivo; e che a stare in giudizio contro quel primo ricorso era stato il sindaco autorizzato con deliberazione consigliare del 26 novembre 1897. Non si vede poi a che cosa possa concludere il dire che nella presente causa non è interessato il Comune ma solo il Consiglio; dappoichè se vuol dirsi con ciò che obietto delle due impugnate deliberazioni non sia un interesse del Comune, ma del Consiglio, e, per essere più precisi, della maggioranza che le votò, si dice cosa che non può aver senso se non ad ingiuria di coloro di cui quella maggioranza si compose; se vuolsi dire invece che è in causa un interesse del Consiglio in quanto una parte di esso, la minoranza, muove lite contro l'altra parte, la presenza del sindaco in giudizio in rappresentanza della maggioranza sarebbe pur sempre giustificata dal n. 4 dell'art. 149 della legge comunale e provinciale, dappoichè essendo commesso al sindaco di eseguire tutte le deliberazioni del Consiglio, che son tali perchè della maggioranza, non può essergli conteso di assumere la rappresentanza della maggioranza contro gli ostacoli, che anche col mezzo di ricorso amministrativo o contenzioso vogliano opporsi alla esecuzione delle prese deliberazioni. Del resto checchè si voglia dire dai ricorrenti col negare al comune interesse nell'attuale controversia, siccome infine ammetterebbero anch'essi nel sindaco la legittima rappresentanza per l'interesse dedotto in giudizio, quando a ciò fosse stato dal Consiglio autorizzato, è facile rispondere che dove l'urgenza il richiegga, il rammentato art. 136 autorizza la Giunta a sostituirsi al Consiglio.

Considerato, in ordine alle diverse ragioni d'inammissibilità che al ricorso si oppongono dal comune di Alessandria, che non infondato si presenta il terzo motivo, col quale si niega ai ricorrenti veste legittima a stare in giudizio. In proposito infatti deve innanzi tutto osservarsi che

dei diversi ricorrenti alcuni essendo consiglieri comunali, altri essendo semplici cittadini, ed unico essendo il ricorso, vuol ragione che si ritenga il medesimo proposto nella qualità che è a tutti comune, quella di semplici cittadini; il che del resto trova conferma in ciò che nelle loro produzioni è stato, anche ripetutamente, dichiarato, agire essi come « *consiglieri e cittadini collettivamente rivendicanti un interesse morale identico a quello della intiera collettività* ». Ma, così essendo, è chiaro che col ricorso si pretenderebbe mettere in essere una nuova specie di azione popolare dalla legge non permessa.

Considerato che, perentoria essendo tale considerazione, come quella che è fondata sulla personalità che dagli stessi ricorrenti è stata assunta in giudizio, non sarebbe al tutto necessario esaminare la questione in rapporto particolarmente a coloro che con la qualità di cittadino rivestono anche quella di consigliere comunale, quasi agenti a nome di una minoranza a difesa di diritti che si pretendono conculcati dalla maggioranza. Senonchè anche considerata la questione in rapporto a costoro non potrebbe il ricorso aver sorte migliore.

È infatti fuori di ogni possibile controversia che, quanto al merito della deliberazione, non possa esser concesso alla minoranza di un collegio deliberante insorgere contro il deliberato con ricorso sia in via amministrativa, sia in via contenziosa. E quindi tutta quella parte del ricorso con la quale, sia pure dal punto di vista della legalità, si pretenderebbe sottoporre a questo collegio le particolarità del deliberato, non potrebbe certo esser presa in esame.

Una sola questione potrebbe dar luogo a discussione dal punto di vista della legittimità del ricorso, quella sulla valutazione della votazione, in quanto assumesi non constare dal verbale della deliberazione del 16 giugno che fosse essa presa con la maggioranza di voti richiesta dalla legge.

E in tale questione parrebbe anche alla prima che il ricorso potrebbe quanto alla proponibilità trovare appoggio anche nella giurisprudenza di questo Collegio, nella decisione del 13 giugno 1890, causa Consiglio provinciale di Salerno, Atenolfi ed altri. Ma l'analogia che a prima vista appare fra i due casi ad un attento esame scomparisce. La questione sollevata dal ricorso Atenolfi, e decisa da

questo Collegio con la citata decisione, fu se la disposizione del n. 1 dell'art. 208 della legge comunale e provinciale dovesse essere intesa nel senso che la maggioranza dovesse essere composta di due terzi dei consiglieri assegnati al Comune, o se bastasse che due terzi dei consiglieri fossero intervenuti. Era dunque una questione d'interpretazione di legge che si sollevava, e ciò all'effetto di stabilire se vi fosse stata nel caso la maggioranza dalla legge richiesta. Nel caso si fa invece soltanto questione di sapere se il verbale di quella deliberazione sia redatto in guisa da dar prova di legittima deliberazione. La questione infatti trae origine dalla interpellanza fatta al sindaco dal consigliere Rossi in sede di approvazione del verbale di quella deliberazione: « se siasi fatto constare a verbale che la deliberazione relativa a tale oggetto fu presa col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune. » Al che il presidente rispose che la disposizione della legge era stata osservata, essendo stata quella deliberazione presa a grande maggioranza dei consiglieri presenti, e, risultando che questi erano in numero di 48, essere evidente che si ebbe il voto favorevole di ben più della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune. E il Prefetto ne fece infatti una questione meramente di forma, in ordine al verbale, questione che esso risolse in base ai dati che sul numero degl'intervenuti e sul modo con cui si addivenne a quella deliberazione risultavano dallo stesso verbale, aggiungendo infine che il consigliere Rossi non contradisse alle osservazioni del presidente, che furono confermate col voto di 40 consiglieri che approvarono quel verbale.

Una questione di forma ne fece ugualmente il Governo del Re nel decreto che s'impugna, nel quale dicesi bensì che dal verbale di quella deliberazione non può desumersi se essa fu presa con la maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune, ma si limita a considerare quella deliberazione siccome *irregolare* e dice: « Questo vizio di forma che avrebbe dovuto essere rilevato dalla G. P. A., non è tale però da indurre il Governo ad annullar d'ufficio una deliberazione che venne poscia riconfermata con l'altra pienamente regolare presa nella successiva tornata del 26 luglio. »

Considerato che così essendo manca all'azione dei ricorrenti quel sustrato di diritto che anche secondo la più

larga opinione è necessario per ammettere un ricorso della minoranza contro la deliberazione della maggioranza, che cioè dalla stessa deliberazione risulti o conculcato il diritto del voto o non rettamente valutata la votazione, sicchè quella che fu proclamata maggioranza tale veramente non fosse; siccome in effetto avveniva nel caso deciso con la decisione del 13 giugno 1890, dacchè respinta l'interpretazione che davasi dal Consiglio prov. all'articolo 208 n. 1, non esisteva più la maggioranza che alla legalità di quella deliberazione era dalla legge richiesta; mentre nel caso di una irregolarità del verbale pretenderebbesi dai ricorrenti trarre motivo di annullamento di una deliberazione, che nè dal verbale è escluso che sia stata presa con la maggioranza voluta dalla legge, nè essi ricorrenti trovano coraggio di affermare che così veramente non fosse.

Considerato che gli stessi ricorrenti mostrano di ben comprendere la gravità della opposta eccezione sforzandosi di dimostrarla improponibile in questa sede piuttosto che combatterla con diretti argomenti. Ma le addotte ragioni d'improponibilità non reggono: non quella che si farebbe consistere nella già avvenuta ricognizione del diritto dei ricorrenti al ricorso con averne accettato il contraditorio nelle anteriori fasi di questa vertenza; perchè il nuovo ricorso non costituisce già un grado ulteriore di un giudizio in corso, nel quale possa dirsi essere già avvenuto per la contestazione della lite il quasi contratto giudiziale (ammesso del resto che il quasi contratto giudiziale possa in ciò produrre il suo effetto), ma apre un giudizio nuovo, nel quale le ragioni delle parti non possono ricever pregiudizio da difese non dedotte in antecedenti esperimenti. Molto meno regge la eccezione del giudicato che si vorrebbe trarre dalla decisione di questo Collegio del 25 marzo 1898 per essere stato in questa dichiarato irrecivibile il primo ricorso non già per mancanza di veste nei ricorrenti, ma per la non definitività del provvedimento dal quale si ricorreva. Non esiste infatti il giudicato esplicito, non essendosi in quella decisione di tale eccezione punto nè poco disputato; non esiste implicito perchè la risoluzione di tale questione non era certo un supposto necessario di quella che in fatto fu risoluta, la quale, come quella che versava nel vedere se vi fosse o no materia propria al giudizio di questo Collegio, si offriva pregiudiziale ad ogni altra.

Considerato che per le addotte ragioni, dovendo il ricorso dichiararsi inammissibile, non è il caso di scendere all'esame delle numerose questioni che il ricorso presenta.

Per questi motivi, questa IV Sezione dichiara inammissibile il ricorso proposto dai signori avv. Carlo Carbone ed altri contro il provvedimento del Governo del Re col quale fu respinto, avendo in luogo di denunzia, il ricorso contro la deliberazione del Consiglio comunale di Alessandria.

SEZIONE IV

(**Decisione** 5 **maggio** 1899, **n.** 219).

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Acerra (avv. Summonte) — Ministero della Pubblica Istruzione (avv. erar. Vittore) e Sanseverino.

Maestri elementari — Biennio di prova — Sessennio — Ulteriore tempo di prova, giusta l'art. 9 della legge 13 aprile 1885 — Facoltà dei Comuni nel deliberare il licenziamento — Limiti della stessa — Attestato di lodevole servizio — Termine per chiederlo stabilito dall'art. 148 del Regolamento 9 ottobre 1895 — Se sia perentorio — Attribuzioni del Consiglio prov. scolastico — Eccesso di potere per contraddizione tra il provvedimento impugnato e le risultanze degli atti — Quando si verifichi.

La facoltà dei Comuni di licenziare i maestri comunali nel primo biennio di prova è limitata unicamente dalla condizione che il licenziamento abbia luogo almeno 6 mesi prima dello spirare del biennio (art. 7 della legge 19 aprile 1885).

Ove nel termine suddetto il licenziamento non siasi verificato, il maestro resta confermato per un secondo periodo sessennale, durante il quale non può farsi luogo al licenziamento se non per una delle cause enunciate dall'art. 11 della citata legge e con le forme prescritte col medesimo articolo.

Compiuto il sessennio il maestro acquista la nomina a vita, sempre che abbia ottenuto l'attestato di lodevole servizio dal Consiglio provinciale scolastico (1).

(1) Cfr. le decisioni 8 gennaio 1897, *Comune di Sarno — Gasparro e Ministero della pubblica istruzione* pubblicata nella *Giustizia Amministrativa*, anno 1897, P. I, pag. 4 e segg.; l'altra del 5 nov. dello stesso

In caso di diniego dell'attestato di lodevole servizio il maestro potrà, a termini dell'art. 9 della legge, essere mantenuto nell'insegnamento per un terzo periodo da uno a tre anni, essendo però sempre riservato al Consiglio scolastico provinciale di rilasciare al termine di questo ulteriore esperimento il certificato di lodevole servizio, per la riammissione del maestro a godere del diritto della nomina a vita.

L'art. 148 del regolamento 9 ottobre 1895, disponendo che la istanza per l'attestato di lodevole servizio sia dall'insegnante fatta sei mesi prima che si compia il sessennio, non ha inteso fissare un termine perentorio a pena di decadenza.

La concessione dell'attestato è attribuzione giurisdizionale demandata dalla legge al Consiglio scolastico, i cui apprezzamenti di merito non sono suscettibili di censura.

Per aversi quella forma dell'eccesso di potere la quale si verifica per la contraddizione tra il provvedimento impugnato e le risultanze degli atti, occorre che tale contrasto si scorga chiaramente, non potendosi sotto l'aspetto di un preteso travisamento provocare indagini di merito non consentite in ordine a ricorsi prodotti ai termini dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889.

SEZIONE IV

(**Decisione** 14 **aprile** 1899, n. 184)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Caccaglio (avv. Massimini) — Comune di Azzano Mella (avv. Papa) e G. P. A. di Brescia; Comune di Azzano Mella — Caccaglio ed altri.

Segretario comunale — Licenziamento — Apprezzamento dei fatti e delle prove — Estensione della competenza del giudice amministrativo — Unico ricorso contro il licenziamento e la sospensione — Se possa la G. P. A. deciderne in unico giudizio.

Ad integrare la incertezza ed il dubbio che si manifesti nella prova delle accuse che motivarono il licenzia-

---

anno, *Toni, Comune di Novellara e Ministero della pubblica istruzione, ivi*, pag. 433 e seg. nonchè quella del 22 ottobre 1897, *Comune di Casalbuttano, Ministero della pubblica istruzione, ivi* a pag. 527. — Vedi pure, tra le più recenti, la decisione 2 dicembre 1898, *Comune di Carrega, Ministero della pubblica istruzione*, nella nostra Raccolta, anno 1898, pag. 593 e seg.

mento del segretario comunale non basta l'autorità del Consiglio accusatore, perchè la giurisdizione amministrativa deve decidere appunto della sussistenza delle accuse che contro il segretario formula il Consiglio.

Anche il giudizio sulla mancata fiducia nel segretario da parte degli amministratori dipende da un apprezzamento discrezionale di fatti, rimesso alle giurisdizioni amministrative.

La G. P. A., adita in sede tutoria dal segretario comunale con ricorso contro le deliberazioni del Consiglio che prima gl' inflisse la sospensione e poi il licenziamento, può giudicare con unico giudizio dell'uno e dell'altro capo di ricorso, ed annullando il licenziamento confermare la sospensione, senza che a ciò faccia ostacolo la considerazione che pei ricorsi contro la sospensione essa debba per legge pronunziare con forme contenziose (1).

Ritenuta la convenienza della riunione dei due ricorsi per l'identica connessione della contestazione in essi sollevata.

Quanto al ricorso del Comune:

Attesochè nessuna legittima considerazione sostiene la dimanda di annullamento inoltrata dal Comune. Infatti il Comune denunzia la decisione della G. P. A. perchè la Giunta, avendo dichiarate incerte e dubbie le prove su talune accuse specifiche dedotte contro il segretario, la incertezza e il dubbio non bastano a scagionare del tutto il segretario stesso; tanto più quando le accuse venendo da tutto il Consiglio comunale che pronunziò il di lui licenziamento, l'autorità stessa del Consiglio faceva piena e certa quella prova che, in seguito della richiesta prova testimoniale era incerta ed insufficiente.

Ora è troppo ovvio l'avvertire che se la grave misura del licenziamento si pronunzia per uno o più addebiti, quando

---

(1) La presente decisione viene opportunamente a modificare i principii stabiliti con l'altra precedente del 2 aprile 1897 del *Comune di Rionero in Vulture c. Scapaticci* (*Giust. Amm.* 1897, P. I, pag. 153), nella quale si era ritenuto che la G. P. A. adita per unica vertenza tra segretario e Comune con duplice impugnativa dei provvedimenti di licenziamento e di sospensione, dovesse su ciascuno di essi decidere in sede separata e distinta. La presente decisione ci sembra più conforme a quei principii di competenza per connessione di causa e di economia dei giudizii che furono da noi invocati nella nota alla detta decisione.

la prova del fatto ne manca, viene con ciò a mancare ogni base legittima alla adottata misura del licenziamento.

E se la insufficienza della prova contro il segretario si vuole integrarla con la considerazione dovuta all'autorità del Consiglio comunale che decretava il licenziamento, si dimentica la posizione delle cose, che cioè il magistrato adito doveva decidere appunto sulla esistenza delle accuse che contro il segretario formulava il Consiglio; e se bastasse la considerazione della rispettabilità dell'Assemblea accusatrice deliberante, tanto varrebbe sopprimere e l'obbligo, nel Consiglio, della deliberazione motivata che la legge prescrive, e il conseguente dritto al ricorso di colui che, credendosi gravato dalla deliberazione consigliare, chiede alla G. A. che sia riparato all'offesa del suo dritto.

Attesochè mancando la base delle accuse, non reggono altresì le considerazioni del Comune ricorrente, che, giusta la giurisprudenza di questa Sezione, può il Consiglio comunale, nei casi gravi, adottare la misura del licenziamento del segretario, anche senza la previa applicazione di misure men gravi. Giacchè una tale considerazione fa supporre già provato ciocchè si doveva provare, la esistenza, cioè, di quelle gravi accuse, di quei gravi addebiti, pei quali il licenziamento era dato; e senza de' quali la estrema misura del licenziamento restava non giustificata, ma arbitraria.

Attesochè mancata la prova delle gravi accuse, male si vuole dal Comune dedurre che, almeno da quelle parziali accuse ritenute come provate dalla G. P. A., risultasse evidente che il segretario aveva perduta la fiducia dell'amministrazione; e cotesta mancata fiducia è sufficiente e giustificata causa di licenziamento del segretario.

Ma il giudizio di mancata fiducia, tra amministratori e impiegati, è un apprezzamento sintetico derivante da una serie di fatti e di premesse, che, in caso di contestazione tra gli uni e gli altri, non possono essere lasciati all'apprezzamento discrezionale di una delle due parti in contesa. L'ultima parola ne spetta al magistrato adito. E nel caso del Caccaglio, la G. P. A. scartando come non provate una parte delle accuse, e limitandosi alla sospensione, chiaramente ritenne che dai fatti provati non risultasse la incompatibilità del segretario nel Comune ove egli esercitava le sue funzioni. E questa Sezione non potrebbe venire in apprezzamenti diversi.

Attesochè la prova della incompatibilità per mancata fiducia non può risultare integrata neppure dai documenti presentati posteriormente a questa Sezione: perchè delle tre sentenze, l'una del 18 marzo corrente non essendo passata in giudicato, nulla ancora di definitivo e di incontravvertito mette in essere; l'altra, che è la sentenza di condanna a lire 50 di multa per ingiurie a Cavagnoli Angelo, esclude che le ingiurie fossero dirette al consigliere comunale; e la terza per ingiurie al consigliere comunale Vimercati proverebbe uno di quegli estremi di fatto pei quali il segretario venne sospeso, e sui quali estremi si versò la pronunzia impugnata dalla G. P. A.

E passando al ricorso del Caccaglio:

Considerato che su questo ricorso la IV Sezione non può altrimenti decidere che per violazione di legge, nei sensi dell'art. 24 della sua legge organica;

Considerato che nel ricorso del Caccaglio nessuna violazione di legge è denunziata; ma vi si svolge unicamente il concetto che la inflittagli sospensione di sei mesi è soverchia ed esagerata, relativamente ai fatti addebitatigli dal Consiglio comunale, ancorchè provati.

Considerato che il richiamo postumo, elevato all'udienza dal difensore del Caccaglio, circa la mancata giurisdizione della G. P. A. in sede tutoria a decidere sulla sospensione del segretario comunale, non è attendibile nel caso.

Sta in fatto che il segretario Caccaglio, con atto 16 marzo 1898, reclamò alla G. P. A. in sede tutoria contro la deliberazione 21 febbraio 1898 del Consiglio comunale di Azzano-Mella, domandando con specifica conclusione, che venisse egli reintegrato nel posto di segretario, decretandosi (dalla G. P.) « nullo il decreto di sospensione, e nulla la deliberazione del licenziamento. »

Ora la G. P. A., preventivamente e giustamente eccitata dal reclamante in sede tutoria, decise, per ragione di connessione e continenza di lite, sulla duplice domanda sottoposta al suo esame: e, scartando la inflitta pena maggiore del licenziamento, ritenne invece valida ed adeguata la pena minore della sospensione già inflitta dal sindaco, con criterio del tutto favorevole al reclamante; il quale promovendo la duplice causa dinanzi la Giunta in sede tutoria competente per la pena maggiore del licenziamento, determinò egli stesso l'ordine e la regola della competenza che

non avrebbe potuto scindersi senza incorrere nel pericolo, che uno de' giudici avesse potuto pronunziare in contraddizione dell'altro.

La Sezione, previa unione dei due ricorsi, rigetta tanto il ricorso del Comune di Azzano-Mella, quanto quello del segretario Caccaglio.

SEZIONE IV

(Decisione 28 aprile 1899, n. 211)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Castagna (avv. Gregoraci) — G. P. A. di Catanzaro e Comune di Satriano (avv. Rossi-Milano).

Giunta P. A. — Decisioni — Omissione per semplice errore materiale — Non può portare ad annullamento dell'atto — Medici condotti — Licenziamento prima dell'acquisto della stabilità — Ricorsi alla G. P. A. — Art. 1 n. 12 della legge sulla giustizia amministrativa.

La circostanza che nella copia di una decisione della G. P. A. nella parte proemiale sia stato omesso il nome di uno dei membri della stessa, e precisamente di quello che fu estensore della decisione, quando risulta derivata da semplice errore materiale, non può avere effetto sul valore legale dell'atto, che sarebbe invece annullabile e dovrebb'esssere annullato solamente quando fosse provata la effettiva violazione degli art. 13 della legge sulla giustizia amministrativa e 7 del relativo regolamento.

Il medico condotto, licenziato prima di aver compiuto il triennio di prova richiesto per la nomina stabile, può, come qualsiasi altro impiegato comunale non protetto da speciali garanzie, ricorrere direttamente in sede contenziosa alla G. P. A., a' sensi dell'art. 1, n. 12, della legge sulla giustizia amministrativa.

La indagine sugli atti in base ai quali fu effettuata la nomina di un medico condotto per vedere se essi costituiscono a meno vincolo contrattuale, è di esclusiva competenza dei tribunali ordinari.

SEZIONE IV.

(Decisione 14 aprile 1899, n. 187).

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI.

Comune di Giffoni Valle Piana (avv. Summonte) — Ministero della pubblica istruzione (avv. erar. Silvestre).

Scuole elementari — Classificazione — Decreto prefettizio — Ricorso al Ministero della pubblica istruzione — Provvedi-

mento ministeriale — Nuovo decreto prefettizio — Ricorso alla IV Sezione — Eccezione d'incompetenza del Ministero e d'inosservanza dei termini del decreto prefettizio — Inammessibilità — Art. 6 e 7 del regolamento per l'istruzione elementare — Interpretazione — Provvedimenti amministrativi — Autorità di cosa giudicata.

È inammessibile l'eccezione d'incompetenza opposta contro un decreto ministeriale di classificazione di scuole elementari, quando tale provvedimento sia stato emesso sopra ricorso prodotto dal Comune avverso il decreto prefettizio.

È parimenti inammessibile l'eccezione d'inosservanza dei termini prescritti al Prefetto dall'art. 97 del regolamento sulla istruzione elementare, quando tale inosservanza sia imputabile allo stesso Comune per le ripetute opposizioni da esso fatte contro il precedente decreto emanato in tempo debito dalla stessa autorità.

Ai provvedimenti amministrativi in genere ed a quelli in ispecie d'interesse pubblico e di durata indefinita non può attribuirsi efficacia di cosa giudicata.

Perchè un Comune possa, ai termini dell'art. 7 del Regolamento 9 ottobre 1895 sull'istruzione elementare, dirsi obbligato all'apertura delle scuole nelle frazioni o borgate, occorre non solo l'iscrizione e lo effettivo intervento alla scuola del numero di alunni prescritto dallo stesso articolo, ma che la popolazione di ciascuna frazione o borgata non sia inferiore agli 800 abitanti, compresi quelli delle sezioni di dette frazioni o borgate non distanti da esse oltre due chilometri.

Attesochè non reggano le doglianze che contro il provvedimento ministeriale del 26 luglio 1897 scaturirebbero da una pretesa violazione dell'ordine di competenze costituito dal Regolamento generale approvato con R. D. 9 ottobre 1895, n. 623, per quanto riflette la classificazione delle scuole, e da inosservanza di termini nel decreto prefettizio di classificazione del 6 marzo 1897. Questo decreto prefettizio fu di esecuzione del decreto ministeriale 24 febbraio 1896 solo in quanto tra la deliberazione del Consiglio provinciale scolastico 9 agosto 1895 e l'altro decreto del Prefetto 9 ottobre 1896 eravi stato ricorso del Comune di Giffoni al Ministero ed un provvedimento ministeriale. In realtà la scuola mista, deliberata per la frazione di Or-

nito fin dal 1895, trovò la sua conferma ed attuazione per mezzo del Prefetto il 9 ottobre 1896, perchè il Ministero aveva ritenuto, contro il Comune, obbligatoria in quella frazione una scuola, e il Comune lungi dal prevalersi del riconosciutogli diritto di scelta fra la scuola mista annuale e la doppia semestrale, aveva persistito a schermirsi dall'un istituto e dall'altro. Rese egli con ciò indispensabile che alla propria si sostituisse l'attività prefettizia, la quale non poteva non affermarsi come conseguenza non solo della deliberazione dell'autorità scolastica provinciale, ma anche di quella decretazione ministeriale, la cui causa e ragion d'essere in altro non può riporsi che nei piati dello stesso Comune. Il titolo primo della scuola mista nel comune di Ornito non va ricercato nel decreto di classificazione delle scuole nella provincia di Salerno (decreto che fu di mera raccolta e coordinamento delle disposizioni su tale materia già in vigore colà), ma nella deliberazione del Consiglio provinciale scolastico 9 ottobre 1895, resa effettiva dal Prefetto il 9 ottobre 1896; imperciocchè da una parte le risoluzioni ministeriali congiuntamente alla perdurata recalcitranza del Comune a costituire in Ornito uno qualunque dei due tipi di scuola fra cui poteva scegliere, ma da cui nel concetto delle autorità governative, non poteva del tutto esimersi, diedero nella ripetuta frazione vita a quel tipo di scuola che il Consiglio provinciale scolastico aveva nel 1895 votato, e dall'altra l'indugio all'effettiva costituzione della scuola fino all'ottobre del 1896 fu conseguenza di ripetute opposizioni del Comune; onde non sarebbe dato a quest'ultimo giovarsi di una condizione di cose ad esso medesimo ascrivibile. E siffatta osservazione, senza distendersi in altre che pure avrebbero il loro peso, basta a rimuovere eziandio l'eccezione d'inosservanza di termini opposta al decreto prefettizio di classificazione, in corrispondenza alla data della sua emanazione ed a quella della sua attuazione in Ornito, l'una e l'altra diverse da quelle che avrebbero dovuto osservarsi a mente del capoverso del già citato art. 99 del regolamento generale del 1895. Se l'atto di classificazione non fu che di raccolta delle disposizioni già vigenti, e se l'istituzione *legale* di una scuola in Ornito rimontava ad epoca molto anteriore all'atto medesimo, ben si scorge che questo non implicò novità sostanziali, e che quindi rimanevano, rispetto alla sua pubblicazione ed alla sua attua-

zione, estranei i termini che il ricorrente denuncia come violati.

Attesochè, peraltro, non può disconoscersi eccessiva l'efficacia che il Ministero, nella risoluzione del 26 luglio 1897, venne ad attribuire al precedente suo decreto del 24 febbraio 1896. Se per questo fosse rimasto costituito il Comune in un dovere contrario al precetto legislativo, l'errore, non solo di fatto ma di diritto, poteva e doveva essere rettificato. Non è dato pretendere, particolarmente in tema che oltre ad essere direttamente di pubblico momento e di durata indefinita, e sempre riducibile in perfetta consonanza colla legge, la perpetuazione dell'errore, attribuendo all'atto amministrativo il fare *de albo nigrum et de nigro album*, che è efficacia propria, soltanto, dell'autorità della cosa giudicata, da cui l'atto medesimo per sua natura lungamente dista. Onde deve riconoscersi capace di produrre effetti di revisione per l'avvenire la deliberazione comunale del 7 maggio 1897, con cui rimase votata la soppressione della scuola mista in Ornito, e vuol essere dichiarata ben colta l'opportunità della pubblicazione della classifica decretata dal Prefetto il 6 marzo 1897, e partecipata al Comune addì 19 di quel mese, per nuovamente piatire avanti al Ministero della pubblica istruzione e liberarsi da un obbligo, a giudizio del Comune medesimo, non solo non imposto ma escluso dal legislatore. Posto pure che quella classifica sostanzialmente nulla innovasse, certo apparisce che formalmente costituì l'atto dal quale l'ordinamento scolastico elementare nella provincia di Salerno rimaneva definitivamente stabilito (art. 99 del Regolamento generale già citato), e se tale classificazione era *d'anno in anno suscettibile di emendamento ove mutate condizioni lo avessero richiesto* (id. ib.) a maggior forza la rettifica doveva essere ritenuta di ragione come conseguenza dell'avere attribuito alle preesistenti condizioni effetti giuridici ch'esse, bene intese, valevano per contro a contrastare e far ripudiare in modo assoluto. E si versa in argomento nel quale l'applicabilità di tale concetto riesce vieppiù ad evidenza trattandosi d'interpretare disposizioni dettate nell'interesse dei Comuni, al fine di mantenere l'onere che ad essi incombe per l'istruzione, nei limiti quanto più è possibile tollerabili, come leggi, regolamenti e declaratorie ministeriali su le riforme 1895 concorrono

a confermare. E perchè non si questiona su i fatti ma su i rapporti che taluni fatti hanno con talune statuizioni regolamentarie, non occorre aggiungere che a buon diritto è stata eccitata sull'argomento la giurisdizione di questo Collegio. Forse, del resto, il significato della risoluzione ministeriale del 26 luglio 1897 non fu di diniego di riesame, se non in quanto si persisteva presso quella Dicasteria negli apprezzamenti da cui era derivata la precedente risoluzione del 25 febbraio 1896; onde, più che diniego costituì in sostanza nuova rejezione delle istanze del Comune, per gli stessi motivi anteriormente enunciati; ma siffatta intelligenza, che salverebbe l'ultimo pronunziato dalle censure d'illegalità di cui è fatto, segno per ciò stesso verrebbe a convalidare la tempestività dell'odierna discussione in questa sede, sul dubbio, se il provvedimento del Ministero fu, oppur no, conforme alla legge.

Attesochè abbiano, in verità, valida consistenza i mezzi di reclamo che il Comune desume dalle disposizioni degli art. 6 e 7 del già citato regolamento sulla istruzione elementare. Le condizioni ivi prescritte, riguardo al minimo numero di popolazione e di alunni, per far luogo all'obbligo della scuola, ricevono, come bene è detto dalla difesa del ricorrente, lume dalla stessa parola del legislatore, che nel successivo art. 8 ebbe cura di dichiarare: « ... permessa la riunione di due o più frazioni o più casolari sparsi — *tenuto conto delle condizioni di vicinanza e di comodità* — per formare così gruppi di popolazione in cui si trovino oltre a 50 fanciulli dell'uno e dell'altro sesso *atti* a ricevere l'istruzione ed imporre l'obbligo della scuola.

Or che tali condizioni di *vicinanza e di comodità,* senza le quali l'esistenza di fanciulli individualmente atti a ricevere l'istruzione punto non avrebbe avuto ragione di essere considerata, in quanto che l'influenza sua sarebbe pur sempre rimasta elisa dalla generale impossibilità o, per lo meno, dalla difficoltà grave di frequenza della scuola, che tali condizioni, ripetesi, debbano militare in relazione ai raggruppamenti di qualsiasi parte della popolazione non è chi non vegga, versandosi in un presupposto che pertiene alla *causa* stessa essenziale di tutta la legislazione scolastica e la cui preterizione condurrebbe ineluttabilmente a conseguenza contradittoria, cioè a dire che il legislatore volle e divisò in certi casi come obbligatorio pei Comuni

un mezzo d'istruzione, quantunque, non meno di altri casi esclusi, l'enunciato fine fosse necessariamente per mancare. Nè contrarii fatti anormali varrebbero a fare noverare una scuola tra le obbligatorie, se le diverse sezioni di una frazione risultino a siffatta distanza da escludere per ciò solo, l'ipotesi dell'*assidua frequenza* degli alunni ai corsi. È questa che la legge vuole, e, come è proprio del legislatore, il suo precetto è rimasto formulato con riguardo ad una possibilità costante e normale, non già in relazione a fatti meramente accidentali e transitorii, dato pure che trattisi di fatti e non di vuote apparenze. L'improbabilità ed inverisimiglianza della frequenza degli alunni non cessa, in altri termini, dallo spiegare i suoi effetti liberatorii pei Comuni dall'obbligo della scuola, quando pure in un dato momento i registri scolastici attestino d'iscrizioni nel numero considerato dalla legge, e consti inoltre della presenza di un numero d'alunni raggiungenti il minimo stabilito; imperocchè non solo l'iscrizione, ma neanche l'intervento alla scuola sono da aver sufficienti, se l'intervento medesimo s'avveri da oltre i confini nei quali il legislatore lo ritenne come continuatamente possibile, come, cioè, capace di produrre la frequenza, a cui subordinò l'obbligatorietà dell'insegnamento. Ovvio apparisce che, in realtà, si versa in un campo di preconcetti meramente relativi; ma la legge li ha considerati come assoluti, perchè essa bada a ciò che suole d'ordinario avvenire, non a ciò che è dall'intelletto concepito come del tutto straordinario e stravagante.

Attesochè, passando a ricercare se una circoscrizione massima, al di là della quale rimanga esclusa la possibilità di frequenza ai corsi elementari, e, con essa, l'obbligatorietà della scuola, sia stata prescritta dai nostri ordinamenti su la pubblica istruzione primaria — la si rinviene espressamente stabilita a profitto delle frazioni e borgate di fronte al capoluogo del Comune, in quanto, per distanze maggiori di due chilometri fra quelle e questo, sorge nelle prime titolo, date certe condizioni di popolazione, ad avere una scuola entro i proprii confini, come si scorge, con formula imperativa, dettato dall'art. 7 del Regolamento generale del 9 ottobre 1895. E le condizioni di popolazione sono, che si abbiano nelle frazioni o borgate almeno ottocento abitanti, con considerarsi anche una popolazione non rag-

giungente la detta cifra, ma superiore ai 500 abitanti, nella quale ipotesi è nella potestà dei Comuni lo scegliere fra due scuole semestrali, una maschile e l'altra femminile ed una unica scuola mista annuale, e che in tutti i casi si abbiano più di 50 fanciulli dell'uno e dell'altro sesso atti a frequentare la scuola. Su di che non cadono, nè possono cadere contestazioni.

Attesochè, restituendosi a concetto già delibato, questo Collegio non sa scorgere per quali considerazioni la distanza di due chilometri prescritta dal legislatore in contemplazione di frazioni e borgate di fronte al capoluogo del Comune, siccome massima per ammettere la possibilità di frequenza dei fanciulli residenti nelle frazioni e borgate alle scuole aperte nel capoluogo, possa e debba essere dimenticata allorquando si tratti di sezioni subalterne di una frazione, di fronte alla sezione principale della frazione medesima.

Così perfetta è l'identità di ragione per non dipartirsi, anche in tale contingenza, dalla considerazione della effettiva distanza tra sezione e sezione, e tenerla in conto di decisiva per l'obbligo o contro l'obbligo della scuola speciale per la frazione, a seconda che oltrepassi o pur no i duemila metri, che ben può dirsi che la legge sarebbe incorsa in una manifesta superfluità di linguaggio, ripetendo espressamente la clausola dei due chilometri di distanza, per la quale già aveva detto doversi avere come centri separati d'istruzione obbligatoria il capoluogo del Comune e le frazioni con esso amministrativamente collegate. Anzi la separazione ravvisata necessaria nell'ipotesi espressa, tale a maggior forza s'impone nell'ipotesi inclusa, riuscendo le vie e gli altri mezzi di comunicazione solitamente più agevoli o meno aspri fra capoluogo e frazioni che fra sezioni di subcircoscrizioni amministrative secondarie, quali le frazioni e borgate.

Attesochè gli atti e documenti acquisiti alla causa comprovino che la sezione Scardone della frazione Ornito, dista dalla sezione principale circa sette chilometri, ed è pur dimostrato e pacifico fra le parti che la popolazione in genere e quella scolastica in ispecie raggiunge o non raggiunge i numeri occorrenti per obbligare il Comune a tenere in quella frazione una scuola mista annuale o due scuole semestrali, l'una maschile, l'altra femminile, secondochè si

riuniscano e considerino come un sol tutto, oppur no, gli abitanti del capoluogo Ornito ed altre sue dipendenze, con quelli della sezione Scardone.

Attesochè le autorità provinciali scolastiche e il Ministero, nel risolvere in senso affermativo per l'obbligatorietà della scuola, si partirono dal primo concetto che, cioè, nonostante i sette chilometri di distanza tra la sezione principale Ornito e la sezione Scardone, dovessero considerarsi come un sol tutto gli abitanti dell'una con quelli dell'altra, anche agli effetti del pubblico insegnamento; ma così facendo Autorità Provinciali e Ministero manifestamente errarono e male applicarono le disposizioni regolamentari delle quali già è stato ragionato abbastanza, e più precisamente incorsero nel vizio d'inosservanza di una presunzione, che neanche contrarie accidentalità — quando anche avveratesi — potevano far mettere in non cale, quella, cioè, d'impossibilità di frequenza ad una scuola per parte di fanciulli dimoranti non due, ma ben 7 chilometri lontano da essa.

Per questi motivi la sezione, accogliendo il ricorso, annulla, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 21 aprile 1899, n. 197)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Del Monego (avv. Lupacchioli) — G. P. A. di Belluno e Comune di Calalzo (avv. Palatini).

Segretario comunale — Licenziamento per infermità — Deliberazione del Consiglio comunale — Mancanza del numero legale — Competenza del Prefetto — Garanzie stabilite dal regolamento locale a favore degli impiegati in ordine ai provvedimenti disciplinari.

Spetta al Prefetto di provvedere al licenziamento del segretario comunale, quando, per ragioni di parentela o di affinità tra questo ed i consiglieri, non sia possibile ottenere l'intervento alla seduta del Consiglio del numero dei membri prescritto per la validità della relativa deliberazione dall'art. 112 della legge com. e prov. (1).

(1) L'intervento del Prefetto è giustificato dall'art. 292 (già 265) della legge com. e prov.; il cui significato non può limitarsi solamente ai casi più gravi ed urgenti, ma dà facoltà al Prefetto di provvedere, nelle condizioni stabilite dal detto articolo, a tutti i rami di servizio, tra i quali sono comprese certamente le disposizioni relative alla nomina del segretario comunale.

La disposizione del regolamento locale, per la quale sia concesso agl'impiegati di presentare le loro discolpe e giustificazioni prima di deliberare provvedimenti disciplinari a loro carico, non è applicabile ai licenziamenti motivati non da accuse od addebiti fatti al segretario, ma da gravi infermità accertate regolarmente dal medico condotto, o da altri sanitari.

SEZIONE IV.

(**Decisione** 28 **aprile** 1899, **n.** 207)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di Villanova Monferrato — Prefetto di Alessandria

Ufficiale sanitario — Persistenza del Comune a non fare la proposta — Nomina di ufficio su proposta della G. P. A. — Valutazione tecnica dei titoli — Parentela dell'ufficiale sanitario con esercenti negozi soggetti a vigilanza sanitaria — Incompatibilità — Deduzione di tale ostacolo alla nomina — Omissione del Prefetto ad esaminarla — Eccesso di potere.

La persistenza di un Consiglio comunale sopra una proposta di nomina ad ufficiale sanitario non ritenuta legale o conveniente dall'autorità cui spetta approvarla (il Prefetto, udito il parere del Consiglio provinciale sanitario), e il diniego di fare altra designazione equivalgono a rifiuto od omissione della proposta stessa, ed autorizzano, in base all'art. 197 legge com. e prov. testo unico 4 maggio 1898, l'autorità tutoria a surrogarsi alla rappresentanza locale.

Non è dato discutere innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato sulla valutazione tecnica dei titoli di un medico proposto per la nomina ad ufficiale sanitario.

È giusto motivo di esclusione dalla nomina di ufficiale sanitario il fatto che si adduce a riguardo di un sanitario, di avere egli stretta parentela con esercenti negozi sottoposti a vigilanza sanitaria; e se questo fatto sia stato dedotto e il Prefetto non ne abbia tenuto nessun conto, il provvedimento del Prefetto che nominava il sanitario suddetto è viziato di eccesso di potere. Annullandosi per tale motivo la nomina dell'ufficiale sanitario, nè essendovi altro medico nel Comune, le funzioni di ufficiale sanitario debbono riaffidarsi al medico condotto.

Attesochè ad infirmare la legittimità dello impugnato provvedimento non ha pregio il primo mezzo del ricorso, non essendo esatto che il Prefetto siasi sostituito senz'altro alla rappresentanza comunale ed abbia proceduto alla nomina dell'ufficiale sanitario senza il necessario sostrato della proposta a quella rappresentanza deferita dalla legge, mentre sta in fatto che ritenuto dal Consiglio provinciale sanitario illegale la proposta fatta dall'autorità comunale in persona del medico condotto dott. Robiola per mancanza del titolo degli studi speciali e pratici d'igiene, lo stesso Consiglio comunale fu invitato a deliberare una nuova proposta e dopo che esso credette di perseverare nella già fatta designazione, il Prefetto non emanò il decreto di nomina dell'altro aspirante dott. Baulino se non in seguito a formale proposta fattane dalla G. P. A. Nè in conformità di quanto ha altre volte giudicato la Sezione, può contestarsi che la persistenza di un Consiglio comunale sopra una proposta di nomina non ritenuta legale o conveniente dall'autorità cui spetta approvarla, e il diniego di fare altra designazione equivalgono al rifiuto od omissione della proposta stessa ed autorizzino, in base al disposto dell'art. 197 della legge com. e prov. testo unico, del 4 maggio 1898, l'autorità tutoria a surrogarsi, nell'emanazione di tale obbligatorio atto di amministrazione, alla rappresentanza locale;

Attesochè nemmeno possono giovare al Comune ricorrente gli argomenti con i quali esso tende a dimostrare che i titoli del dott. Robiola fornissero sufficiente prova di quegli studi che sono richiesti per la definitiva nomina ad ufficiale sanitario, non potendosi in questa sede trasportare la disputa sopra un campo di valutazione tecnica della importanza dei detti titoli e fare in ordine a questi un esame che il Consiglio provinciale sanitario competentemente fece, escludendo in essi la efficacia di equipollenti allo specifico titolo imposto dagli ordinamenti in vigore;

Attesochè plausibile invece si presenta il terzo mezzo, in quanto che mentre il Consiglio comunale espressamente dichiarò di non proporre il Baulino come fratello di due esercenti di un negozio di salumi ed altri generi soggetti a vigilanza, il Prefetto nel suo decreto non credette di spendere alcuna parola in proposito, e senz'altro nominò quel sanitario contro cui si adduceva una sì opportuna considerazione di morale incompatibilità. E certamente se manca una

formale disposizione di legge, che in simili casi stabilisca un'assoluta incapacità, non può disconoscersi che rapporti e vincoli, come quelli denunciati contro la designazione del dott. Baulino, debbano costituire un giusto ostacolo al conferimento di un così delicato ufficio. Nè a conferma di tali osservazioni, manca d'interesse il fatto, comprovato dal ricorrente Comune, di una contravvenzione elevata dai RR. Carabinieri, pochi giorni dopo l'impugnato decreto di nomina, appunto per vendita abusiva di medicinali nel cennato esercizio di salumeria; onde, pur non derogando alla rispettibilità di quel sanitario, è a ritenere che la nomina del Baulino, fatta dal Prefetto senza dar conto delle ragioni per le quali non ritenne accettabile il rilievo contrario del Comune, non potrebbe che tenerlo in una penosa e difficile situazione, non rispondente certamente al prestigio di funzioni così rilevanti nello interesse pubblico;

Attesochè, dovendo per tale motivo considerarsi viziato di eccesso di potere l'impugnato decreto prefettizio e venendo meno perciò la nomina definitiva dell'ufficiale sanitario del Comune in persona del dott. Baulino, non resta in mancanza di altro medico nel Comune che riaffidarne le funzioni al medico condotto, ai termini dell'art. 12 della legge sanitaria;

Per questi motivi la Sezione annulla l'impugnato decreto del Prefetto di Alessandria.

SEZIONE IV

(Decisione 24 marzo 1899, n. 148)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Precchia (avv. Benevento) — Comune di Sarno (avv. Leone)

Giustizia amministrativa — Ricorsi alla Giunta prov. amm. — Art. 9 e 12 della legge sull'ordinamento della giustizia amministrativa — Termini — Perentorietà.

Il termine di dieci giorni, assegnato dall'art. 9 della legge 1° maggio 1890, entro il quale il ricorrente deve presentare al presidente della Giunta amministrativa la domanda per la designazione del giorno della discussione del ricorso, è perentorio, sotto pena di decadenza del ricorso, come espressamente è detto dallo stesso art. 9.

Del pari, dopo essersi esaurita l'istruttoria e fattane nei debiti modi la notificazione dal segretario della Giunta,

è perentorio, sotto pena di decadenza, il termine di quindici giorni stabilito dall'art. 12 della medesima legge per chiedere la fissazione del giorno della discussione del ricorso.

SEZIONE IV

(**Decisione** 2 **giugno** 1899, **n.** 263).

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Ricci (avv. Barzilai), Capone ed altri (avv. Salandra) — Ministero della guerra, della Marina e Vico (avv. erar. Avet).

Riunione di ricorsi — Personale della giustizia militare — Nomina dell'avvocato generale e dei sostituti avvocati generali — Facoltà del Governo — Se si possa al posto di sostituto avvocato generale nominare un avvocato fiscale militare di terza classe — Se occorra un biennio d'esercizio del grado inferiore — In che senso va intesa l'assimilazione di questi funzionarii coi gradi militari.

Quando con più ricorsi siasi investito uno stesso provvedimento, si possono riunire per giudicar su di essi con una medesima decisione.

Non essendo stata stabilita da leggi e regolamenti alcuna norma speciale per la nomina alle cariche di avvocato generale e di sostituto avvocato generale militare, ne consegue che il Governo del Re ha ampia facoltà di nominare a tali ufficî chi meglio stima idoneo ad adempierne le funzioni, appartenga, o no, al personale della giustizia militare, o sia anche estraneo alle amministrazioni dello Stato; salvo soltanto la responsabilità politica del Governo stesso dinanzi al Parlamento (1).

---

(1) Per la novità del caso abbiamo creduto di riportare integralmente le considerazioni della presente decisione onde i nostri lettori, e i cultori delle discipline giuridico-amministrative, possano esaminarle così nell'intrinseco e nell insieme, come anche nei dettagli. Ed in ispecial modo nella parte in cui è fatto accenno alla pienezza ed indiscutibilità dell'apprezzamento dell'atto *in subjecta materia*, anche nei riguardi con la giustizia amministrativa, nonchè in confronto dell'efficacia che, dopo tutto, poteva avere la diuturna consuetudine in fatto di nomine e promozioni nel personale della giustizia militare. Il tutto, s'intende, in relazione alle varie disposizioni legislative invocate nella decisione stessa.

Di quelle disposizioni, per verità, parecchie sono state esaminate con cura, considerandosene, sotto vari punti di vista, la portata e l'estensione.

Ma essendosi in esse ravvisata la suaccennata massima latitudine di facoltà nel potere esecutivo per la scelta del personale in discorso — non ci sembra davvero che ciò potesse ritenersi tanto decisivo per indurre senz'altro la IV Sezione a dovervi fondare la sua decisione, senza nemmeno vedere se quivi fosse stato, o no, il caso nel quale avesse potuto soccorrere l'indole e la finalità dell'istituto della giustizia amministrativa, pur fatta *adjuvandi, vel supplendi, vel corrigendi juris civilis ratia propter utilitatem publicam.*

Pertanto il Governo, quando creda che la scelta al posto vacante di sostituto avvocato generale militare debba farsi tra il personale della giustizia militare, e così tra gli avvocati fiscali militari, non è vincolato da alcuna disposizione che gli imponga di limitare la nomina tra gli avvocati della prima classe del grado, e può anche nominare un avvocato di terza classe.

Nè evvi alcuna disposizione di legge la quale stabilisca che per farsi luogo alla suddetta promozione di sostituto avvocato generale siano necessarii due anni di esercizio delle funzioni del grado inferiore, come è prescritto per le promozioni da sostituto ad avvocato fiscale.

L'assimilazione di rango a grado militare fatta al personale del pubblico ministero presso i tribunali militari è limitata soltanto a stabilire il posto di precedenza nella circostanza di riunioni; ma non conferisce ai detti funzionarii alcuna attribuzione di grado militare, come non implica per essi alcuna dipendenza militare, nè li assoggetta alle leggi ed ai regolamenti militari.

Attesochè tanto il ricorso del Ricci, quanto quello dei signori Capone, Sicher, De Longo investono per illegittimità, ai sensi dell'articolo 24 della legge sul Consiglio di Stato, l'impugnato R. D. del 15 dicembre 1898 che ha nominato l'avv. Pietro Vico a sostituto avvocato generale militare di 2ª classe; ed è il caso quindi di riunirli e decidere sovra i medesimi con una sola decisione;

Attesochè per la definizione della causa occorre quindi esaminare se col detto Regio Decreto fu violata alcuna disposizione di legge;

Attesochè per fare tale esame è necessario anzitutto di stabilire come è costituito il personale della giustizia militare e quali sono le disposizioni di legge che lo regolano;

Attesochè dai Codici penali militari del 28 novembre 1869 (art. 293 a 322), dal regolamento organico per il servizio dei Tribunali militari del 22 dicembre 1872, n. 1210 (titolo I e II) e dal testo unico 14 luglio 1898, n. 525 delle leggi di ordinamento del Regio esercito e dei servizi dipendenti dall'amministrazione della guerra si desume (art. 58 e 59) che il personale della giustizia militare costituisce una carriera a sè stante, distinta e separata da

ogni altra, e quindi con disposizioni proprie che stabiliscono la composizione e ripartizione del detto personale, il numero , il grado, le classi, e più specialmente le norme particolari sia per l'ammissione nella carriera, sia per le nomine e promozioni;

Attesochè, ciò posto, è ovvio che non si possano invocare, rispetto al personale della Giustizia militare, le disposizioni che riguardano e regolano il personale di altre amministrazioni dello Stato; e quindi non ha fondamento il richiamo fatto dell'applicazione per analogia del Regio Decreto 22 aprile 1888, n. 5385, che stabilisce l'ordinamento del personale dell'amministrazione centrale della Guerra;

Attesochè pertanto l'esame dei ricorsi deve essere circoscritto alla questione se con la promozione del cav. Vico da avvocato fiscale militare di 3ª classe a sostituto avvocato generale di 2ª classe, sono state violate le leggi e i regolamenti proprii e speciali al personale della Giustizia militare;

Attesochè le sole norme che regolano la nomina dell'avvocato generale militare e dei suoi sostituti sono quelle portate dagli articoli 320 e 321 del Codice penale per l'esercito, richiamate dall'articolo 338 del Codice Penale marittimo, nei quali articoli 320 e 321 dopo di avere stabilito che le funzioni del Pubblico ministero devono essere esercitate da un avvocato generale e da due o più sostituti, si dispone (art. 321) nei seguenti termini:

« Le nomine dei giudici componenti il Tribunale supremo, nonchè quelle dell'*avvocato generale*, del segretario, dei *loro sostituti*, saranno fatte per Decreto Reale sulla proposta del Ministro della guerra e di quello della marina, previo concerto col Ministro dell'interno, quanto ai giudici da nominare fra i consiglieri di Stato, e col Guardasigilli quanto a quelli che si debbono nominare fra i presidenti e consiglieri della Corte di Appello. »

Attesochè da siffatta disposizione di legge, nei termini assoluti nei quali si trova espressa, deriva manifestamente che non essendo stata stabilita alcuna norma speciale per la nomina alla carica di avvocato generale e di sostituto avvocato fiscale, nel silenzio della legge ne consegue che il Governo del Re ha ampia facoltà di nominare chi meglio esso stimi idoneo ad adempiere le funzioni, appartenga o no al personale della Giustizia militare, o sia anche

estraneo alla amministrazione dello Stato, salvo soltanto la responsabilità *politica* di esso Governo dinanzi al Parlamento;

Attesochè pertanto, allorquando il Governo del Re, nella pienezza e incensurabilità del suo apprezzamento, stima che la nomina al posto vacante di sostituto avvocato generale militare debba farsi nel personale della Giustizia militare, e così fra gli avvocati fiscali militari i quali costituiscono tra di essi un solo grado, sebbene divisi in tre classi, non vi sono disposizioni nè nel Codice penale per l'esercito, nè nel citato regolamento sul servizio dei Tribunali militari che limitino in qualsiasi modo la facoltà di scelta che ha il Governo;

Attesochè a meglio chiarire che questo e non altro è il concetto della legge, giova osservare che la facoltà di scelta del Governo di procedere alla nomina dei sostituti avvocati generali come meglio crede è raffermata e resa ancora più evidente dal semplice raffronto del Codice e del regolamento suddetti; in quanto che il regolamento si limita a regolare con norme speciali le nomine degli *avvocati fiscali militari e dei sostituti avvocati fiscali militari* (art. 17, quale venne stabilito dal Regio Decreto 15 agosto 1893, n. 521, ed art. 18) senza fissare alcuna sanzione particolare pel caso di nomina degli avvocati fiscali a sostituti avvocati generali, lasciando così la piena facoltà di scelta che il Governo trae dal citato articolo 321 del Codice penale per l'esercito. Tanto è ciò vero che mentre per la nomina ad avvocato fiscale, il regolamento (art. 18) aggiunge altri requisiti a quelli già indicati nel Codice penale per l'esercito (art. 299 e 303), esso regolamento tace dei sostituti avvocati generali; d'onde la illazione che se per la nomina di un avvocato fiscale a sostituto avvocato generale si fosse voluto il concorso di qualche speciale condizione, questa sarebbe stata espressamente imposta; e quindi devesi conchiudere che qualunque degli avvocati fiscali e per ciò anche uno di 3ª classe, può essere nominato sostituto avvocato generale;

Attesochè, pertanto, è chiaro per la *lettera* della legge e del regolamento, che il Governo del Re, non vincolato alla osservanza di alcuna particolare condizione, aveva la facoltà di scegliere e nominare alla carica di sostituto avvocato generale qualunque degli avvocati fiscali militari,

senza punto preoccuparsi se di 1ª, di 2ª o di 3ª classe, e dell'anzianità di essi; imperochè tutti gli avvocati fiscali militari (v. tabella n. XVI ed il corrispondente art. 59 testo unico 14 luglio 1898) avendo le stesse funzioni, *costituiscono un solo grado;* di guisa che la nomina, come nella specie, di un avvocato fiscale di 3ª classe a sostituto avvocato generale importa il passaggio a scelta, escluso di diritto il criterio dell'anzianità, al grado immediatamente superiore, senza produrre alcun salto di gradi intermedi;

Attesochè alla parola della legge e del regolamento, manifesta per sè, risponde altresì *lo spirito* che l'informa; imperocchè le funzioni dei sostituti avvocati generali non sono quelle degli avvocati fiscali militari, perchè oltre ad essere diverse, sono anche di maggiore importanza.

Attesochè quindi è evidente come nella nomina di sostituti avvocati generali avendo il Governo libertà di scelta, non si poteva costringerlo, non essendovi una disposizione di legge o di regolamento che ve lo obblighi, a seguire l'ordine di anzianità o l'ordine delle classi degli avvocati fiscali militari; tanto più poi quando si ponga mente che il numero degli avvocati fiscali militari è di soli 14, ed è distribuito in tre classi, 3 di prima, 4 di seconda e 7 di terza; per cui di fronte ad un numero di funzionari così esiguo, specialmente della prima classe, è evidente che non sarebbe stata opportuna una disposizione con la quale si fosse limitata la facoltà del Governo all'ordine delle classi, fosse cioè stato obbligato a scegliere il sostituto avvocato generale fra i tre soli avvocati fiscali di prima classe i quali, se possono essere eccellenti ed ottimi avvocati fiscali, potrebbero essere meno adatti per le funzioni superiori, ben diverse;

Attesochè, del resto, l'obbligo di seguire nelle nomine e promozioni l'ordine delle classi viene anche implicitamente escluso nei gradi inferiori del Pubblico Ministero militare; poichè a norma dell'esplicito disposto dell'art. 18, n. 1 del ripetuto Regolamento sul servizio dei tribunali militari, può essere nominato avvocato fiscale militare un sostituto avvocato fiscale, ancorchè di terza classe, purchè abbia due anni di servizio;

Attesochè non ha neppure fondamento l'altra eccezione che il Vico non poteva essere promosso a scelta sostituto avvocato generale militare, perchè, secondo gli ordinamenti

militari, avendo un grado corrispondente a quello di tenente colonnello, non poteva essere promosso di sbalzo ad un grado assimilato a quello di maggiore generale, imperocchè il personale della giustizia militare, provvedendo ad un servizio accessorio dell'esercito, è un personale civile e quindi quelli che lo compongono non sono militari. E ciò si desume dal citato testo unico delle leggi di ordinamento del regio esercito e dei servizi dipendenti, ove, infatti, nell'articolo 2 sono indicati e classificati i militari fra i quali non trovasi compreso il personale della giustizia di cui è invece parola nel Capo VI insieme con altri personali civili. E di vero nell'art. 58 è dichiarato che tali personali provvedono ai servizi accessori dell'esercito; e nell'articolo 4 è detto: « Gli impiegati dei personali varii dipendenti dall'amministrazione della guerra, contemplati nel Capo VI di questa legge, non sono soggetti alla disciplina militare e alla legge penale militare, in tempo di pace. In tempo di guerra, invece, sono sottoposti alla giurisdizione militare nei termini stabiliti dal Codice penale per l'esercito », ossia come ogni altra persona qualunque che, sotto un titolo qualsiasi, si trovi al seguito dell'esercito, o vi abbia un impiego, ingerenza o attinenza (art. 545 Codice penale per l'esercito).

Si aggiunga che mentre l'articolo 2 del ripetuto testo unico stabilisce quali sono i gradi dei militari, invece, per espresso disposto del successivo art. 59, i gradi del personale della giustizia militare sono determinati dalla tabella organica (n. XVI) annessa al testo unico medesimo, e sono per carattere intrinseco e speciale denominazione affatto diversi dei gradi militari;

Attesochè non si può trarre nemmeno argomento dall'assimilazione di rango che esiste fra i militari e i componenti il personale della giustizia militare, la quale per la sua indole e per lo scopo cui è diretto non ha che vedere col grado militare. E difatti il R. D. 11 luglio 1877 (Giornale militare, vol. I, atto 331, p. 1193) dopo stabilito l'assimilazione di rango del personale della giustizia militare, soggiunge subito (art. 2): « L'assimilazione di rango non implica alcuna dipendenza militare e non assoggetta alle leggi ed ai regolamenti militari. Essa è diretta soltanto a stabilire quale debba essere il posto di precedenza nelle circostanze di riunioni ». E quindi non è il caso di parlare nè di grado militare, nè di assimilazione di rango;

Attesochè non ha neppure fondamento l'altra eccezione, che ad ogni modo, nella promozione del Vico non è stato ottemperato alla condizione che fossero compiuti due anni di esercizio di esso Vico nelle funzioni di avvocato fiscale militare; imperocchè in tutto il complesso delle disposizioni che si riferiscono all'ordinamento della giustizia militare ed alle relative nomine e promozioni non vi è parola, la quale presupponga tale limitazione.

Nè si può argomentare in contrario per analogia dell'art. 18, n. 1 del ripetuto regolamento sul servizio dei tribunali militari, in cui è detto che un sostituto avvocato fiscale militare può essere nominato avvocato fiscale dopo due anni di servizio; poichè tale disposizione, per lo stesso suo tenore letterale, riguarda esclusivamente la promozione da sostituto ad avvocato fiscale, e non può quindi essere estesa al caso, perfettamente diverso, della nomina da avvocato fiscale a sostituto avvocato generale, pel quale ufficio si richiedono requisiti non di servizio più o meno lungo, ma di speciale capacità, tanto più che possono esservi chiamate anche persone estranee al personale della giustizia militare;

Attesochè nemmeno si può fare ricorso, come si è fatto, a suffragare siffatta eccezione, all'articolo del R. D. 29 settembre 1893, n. 581 così formulato: « Gli impiegati delle amministrazioni centrali dello Stato che hanno grado inferiore a quello di capo sezione nelle carriere amministrativa e di ragioneria, e di archivista nella carriera d'ordine, e quelli di eguali gradi nelle dipendenti amministrazioni provinciali, non potranno essere promossi di grado e di classe, prima che siano trascorsi due anni dall'ultima promozione;

La presente disposizione non è applicabile alle promozioni che, secondo i regolamenti di ciascheduna delle amministrazioni dello Stato, debbono essere conferite in seguito ad esame o per titolo di merito ».

Infatti, a prescindere dall'esaminare se l'ufficio di avvocato fiscale sia equivalente a quello di capo sezione nell'amministrazione centrale, basta ricordare che le promozioni da avvocato fiscale a sostituto avvocato generale dovendo farsi a scelta, cioè per merito, rientrano nella disposizione del 2° paragrafo del detto R. D. il quale costituisce una eccezione alla disposizione del paragrafo precedente;

Attesochè da ultimo non ha neppure fondamento l'altra eccezione che per lunga consuetudine di anni le disposizioni che regolano le promozioni al grado di sostituto avvocato fiscale generale di seconda classe sono sempre state applicate nel senso che, facendosi la scelta nel personale del Pubblico Ministero militare, questa si è sempre fatta cadere sull'avvocato fiscale di prima classe più anziano; imperocchè la consuetudine, se pure vera come fu affermato nel ricorso, non può avere portato la conseguenza di limitare per sempre la facoltà spettante al Governo di scegliere come meglio crede il sostituto avvocato generale fra gli avvocati militari di qualsiasi classe, cioè nel grado immediatamente inferiore;

Attesochè quindi si presentano privi di fondamento giuridico tutti i mezzi dei ricorsi, non potendosi disconoscere che il Governo del Re ha nella fattispecie proceduto legittimamente a norma delle sue facoltà;

Per questi motivi la IV Sezione, riunendo i ricorsi, li respinge, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 24 marzo 1899, n. 146)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Scotti Vescovo di Osimo ed altri (avv. Gambini) — Ministero dell'Interno, Prefetto di Ancona e Congregazione di Carità di Offagna (avv. Piccinini)

Confraternite — Fini — Trasformazione — Quando possa aver luogo — Inversione parziale del loro patrimonio — Amministrazione della parte delle rendite riservate al culto.

Le confraternite sono di regola enti di ragione pubblica, il cui patrimonio è destinato precipuamente a fini pubblici.

La legge 17 luglio 1890, dichiarando soggette a trasformazione le Confraternite quando sia venuto a mancare il fine della loro costituzione, ebbe in mira il fine di culto pubblico, non quelli di perfezionamento spirituale dei confratelli.

Quando perciò sia dimostrato che alle spese di culto cui una Confraternita provvedeva si fosse ampiamente provveduto dalla parrocchia, verificandosi la condizione di cui all'art. 70 della suddetta legge, deve ritenersi legittimo il decreto di trasformazione, e l'attribuzione delle rendite a favore della pubblica beneficenza.

L'autorità che decreta la trasformazione ha libertà di apprezzare la convenienza o meno di lasciare alle Confraternite trasformate l'amministrazione delle rendite conservate al culto; ma l'uso che essa fa di tale potere non può sfuggire al giudizio di merito della IV Sezione, giusta il disposto dell'art. 81 della predetta legge.

Quando non tutto il patrimonio di una Confraternita fu invertito a favore della pubblica beneficenza, essendo stata conservata una parte delle sue rendite a scopo di culto, e quando specialmente debbasi provvedere all'officiatura delle chiese, è opportuno che l'amministrazione delle rendite a tal fine riservate, anzichè alla Congregazione di carità sia lasciata alle Confraternite trasformate, conservandosi ad esse l'ufficiatura delle proprie chiese.

Attesochè non ha fondamento il motivo del ricorso con cui si sostiene non essersi verificata per le Confraternite del SS. Sacramento e del Rosario in Offagna alcuna delle condizioni alle quali, pel combinato disposto degli articoli 91 n. 2 e 70 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, è subordinata la trasformazione. Le due Confraternite in questione, a parte il concorso della prima al mantenimento dell'Ospedale, ebbero in passato ed hanno essenzialmente scopo di culto, laonde si deduce che, quand'anche nel comune di Offagna sia sufficientemente provveduto al culto della popolazione dalla locale parrocchia, ricca di rendite, non per questo può dirsi venuto meno il fine di culto delle Confraternite ricorrenti le quali s' indirizzano principalmente al perfezionamento morale dei propri membri.

Attesochè con una siffatta deduzione si viene a disconoscere da una parte il carattere delle Confraternite come enti pubblici e dall'altro l'intenzione del legislatore in quanto sottopose le confraternite a trasformazione. Ed invero si verrebbe ad elevare a fine prevalente se non esclusivo delle Confraternite un fine di carattere particolare quale è quello di servire al perfezionamento spirituale de' confratelli, mentre indubbiamente, per l'indole loro e per il modo onde vennero costituendosi storicamente, le Confraternite sono di regola enti di ragione pubblica il cui patrimonio è destinato precipuamente a fini pubblici. E dato questo carattere delle Confraternite, il legislatore, quando subordinò

la loro trasformazione alla condizione della cessazione del fine, ebbe evidentemente in mira i fini di culto pubblico, non i fini di perfezionamento spirituale de'confratelli, che il legislatore non ha inteso nè avrebbe avuto competenza di dichiarare cessati ed ai quali i confratelli possono continuare a provvedere con mezzi propri, ma non coi mezzi del patrimonio di ragione pubblica.

Attesochè dunque conviene soltanto vedere se i servizi di culto a cui provvedevano le due Confraternite fossero necessari alla popolazione di Offagna. Al quale proposito tutte le Autorità locali, la Procura Generale di Ancona, il Ministero di grazia e giustizia e dei culti e la Sezione competente del Consiglio di Stato furono concordi nel ritenere che ai bisogni di culto della popolazione fosse già ampiamente provveduto dalla parrocchia, potendosi quindi senza danno del culto investire a favore della beneficenza pubblica intero il patrimonio della Confraternita del Rosario, e per tre quarte parti quello della Confraternita del SS. Sacramento. E di fronte a tale unanimità di apprezzamenti di tutte le autorità chiamate dalla legge ad emettere il loro parere sulla trasformazione, questa Sezione non ha motivo di andare in diversa sentenza, tanto più che gli stessi ricorrenti convengono che al culto pubblico è largamente provveduto dalla parrocchia.

Attesochè invece merita accoglimento l'altro motivo con cui si lamenta che, essendosi conservata a fine di culto una quarta parte delle rendite della Confraternita del SS. Sacramento, siasi poi affidata l'amministrazione anche di quella quarta parte di rendite alla locale Congregazione di Carità, anzichè lasciarla alla stessa Confraternita del SS. Sacramento. Il penultimo capoverso dell'art. 91 della legge 17 luglio 1890 dispone che, quando taluni fini di culto delle Confraternite trasformate sono mantenuti, continueranno a provvedervi le Confraternite stesse od altra istituzione del luogo alla quale saranno attribuite le rendite corrispondenti agli oneri di culto. E questa disposizione senza dubbio implica un potere di apprezzamento dell'Autorità che decreta la trasformazione circa la convenienza di lasciare o pur no alle Confraternite trasformate l'amministrazione delle rendite conservate al culto. Ma d'altra parte l'uso che di simile potere di apprezzamento faccia l'Autorità amministrativa non può sfuggire

al giudizio di merito di questa Sezione, la quale del merito dei provvedimenti impugnati è chiamata a conoscere nella soggetta materia dal penultimo capoverso dell'art. 81 della predetta legge 17 luglio 1890.

Ciò premesso, è da ritenere che, quando la legge faceva la ipotesi dell'attribuzione delle rendite conservate per fini di culto ad altra istituzione del luogo, intendesse con ciò riferirsi normalmente ad istituzioni che per l'indole loro fossero indicate al disimpegno di servizi di culto e, segnatamente, alle parrocchie.

L'espressione generica della citata disposizione non esclude, è vero, che l'amministrazione delle rendite corrispondenti agli oneri di culto possa essere affidata anche alla Congregazione di carità; ma una siffatta misura non potrebbe essere giustificata se non in linea di eccezione, essendo manifesto che i servizii di culto non rientrano nelle ordinarie attribuzioni di istituzioni laiche quali sono le congregazioni di carità. E specialmente quando, come nel caso in esame, non si tratta semplicemente di soddisfare qualche onere di messe, ma devesi invece provvedere alla regolare ufficiatura di una chiesa, non sembra amministrativamente conveniente di dare un simile incarico alla Congregazione di carità, mentre si presenta assai più ovvio e naturale il partito di lasciare che la stessa Confraternita continui ad officiare la propria chiesa. La legge 17 luglio 1890, a differenza della legge speciale per l'indemaniamento delle Confraternite romane, non contiene disposizioni che conservino alle Confraternite le loro chiese, ma da questo silenzio della legge generale non è lecito indurre senz'altro che l'uso delle chiese non possa mai essere lasciato alle Confraternite colpite di trasformazione. La facoltà di permettere che le Confraternite continuino in più o men larga misura a provvedere esse ai fini di culto, porta con sè anche il potere discrezionale di conservare alle Confraternite l'uso delle chiese, le quali, in quanto il decreto di trasformazione riservi i mezzi per la loro ufficiatura, conservano evidentemente, fin che duri la destinazione al culto pubblico, il carattere di beni *extra commercium*, infruttiferi e quindi non invertibili ai fini della beneficenza.

Attesochè, d'altra parte, per scostarsi dalla norma più naturale e consona allo spirito della legge di lasciare alle Confraternite la cura delle loro chiese, quando si man-

tengono i relativi fini di culto, non si scorgono nel caso concreto motivi sufficienti, non bastando addurre come motivo la precedente disordinata gestione delle Confraternite ricorrenti che rese necessario lo scioglimento delle loro amministrazioni e la nomina di un regio commissario. Ed invero lo scioglimento è misura temporanea la quale ha raggiunto il suo scopo quando, ricondotto l'ordine nella gestione dell'ente, ne sono ristabilite le condizioni normali, di guisa che si presenta allora integra ed impregiudicata la questione circa la convenienza di attribuire le rendite destinate al culto, piuttosto alla Confraternita o ad altra stituzione.

Attesochè, posto che, giudicando in merito, la Sezione ritiene nella specie opportuno di conservare alla Confraternita del SS. Sacramento l'amministrazione della quarta parte delle sue rendite vincolate ai fini del culto, non occorre, in quanto riguarda la Confraternita del SS. Sacramento, risolvere la questione sollevata dal Ministero dell'interno circa gli effetti della trasformazione totale del patrimonio di una Confraternita in ordine alla sua personalità giuridica, mentre d'altro canto, per ciò che concerne la Confraternita del SS. Rosario, il decidere l'accennata quistione porterebbe oggi ad una semplice declaratoria, priva d'effetti immediati e non richiesta dall'attuale materia del contendere.

Per questi motivi la Sezione, in parziale accoglimento del ricorso, riforma il Regio Decreto impugnato in quanto attribuisce alla Congregazione di carità di Offagna anche l'amministrazione della quarta parte delle rendite della Confraternita del SS. Sacramento, vincolata a scopo di culto, disponendo che l'amministrazione della detta quarta parte sia attribuita alla Confraternita del SS. Sacramento, conservandosi a questa ed eziandio alla Confraternita del SS. Rosario, in quanto quest'ultima vi abbia titolo, l'uso della propria chiesa ed accessorii.

SEZIONE IV

(Decisione 19 maggio 1898, n. 238).

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Lotti (avv. Duranti) — G. P. A. e Comune di Firenze (avv. Pecchioli).

Guardie municipali di Firenze — Loro regolamento — Attribuzioni della Giunta per le loro punizioni — Consiglio di disci-

plina — Rapporti tra le pubbliche amministrazioni e i loro impiegati — Eccesso di potere.

Da nessuna disposizione del regolamento vigente per le guardie del Municipio di Firenze è contemplata la istituzione di Consigli di disciplina il cui parere debba precedere l'applicazione di punizioni disciplinari alle guardie suddette.

Nel caso però che la Giunta municipale, anzichè procedere, come ne aveva il diritto, alla immediata deliberazione di espulsione di una guardia, credè richiedere il parere di un Consiglio di disciplina, innanzi a cui la stessa guardia comparve a porgere le sue difese, senza proporre alcuna eccezione o riserva, sono inattendibili le doglianze che quindi la guardia espulsa venga a fare sulla costituzione del Consiglio medesimo e sul parere che esso ebbe ad esprimere.

L'art. 75 del succitato regolamento, il quale attribuisce alla Giunta municipale la facoltà d'infliggere ai graduati ed alle guardie, che siano recidivi nelle mancanze punite dal Sindaco, la pena sancita dal numero 6 del precedente art. 72 (espulsione dal corpo con perdita della massa e degli eventuali diritti a pensione), non richiede la recidiva in mancanza della stessa specie, ma parla di recidiva generica, purchè questa si verifichi in quelle mancanze, per le quali ai termini dell'articolo 74 spetta al Sindaco infliggere una punizione.

I rapporti tra l'impiegato, il salariato e l'amministrazione da cui quelli dipendono, in tutto quanto attiene all'esplicamento della giurisdizione disciplinare, sono essenzialmente di diritto pubblico; ed il fatto delle riconferme annuali non può portare alcuna modificazione nella continuità ed efficacia di tali rapporti, specialmente quando nessuna interruzione di servizio ebbe a verificarsi.

Non è a parlarsi di eccesso di potere per contraddizione tra le risultanze degli atti e la decisione impugnata quando quella contraddizione non sia manifesta, ed, al contrario, la decisione risulti emessa in base a' documenti della causa.

SEZIONE IV.

(Decisione 5 maggio 1899, n. 218)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Comune di Acerra (avv. Nardelli) — Ministero della Pubblica Istruzione (avv. erar. Vittore) e Sanseverino Maria.

Ministro della P. I. — Sue attribuzioni su tutte le autorità subordinate — Maestri elementari — Punizioni — Deposizione — Ricorso al Ministro della P. I. — Provvedimenti del Ministro — Travisamento di fatto — Estremi — Eccesso di potere.

La potestà attribuita al Ministro della P. I. con l'art. 4 della legge 13 novembre 1859, di pronunciare definitivamente sui ricorsi mossi contro le autorità a lui subordinate, è generica e comprende quindi sia i ricorsi per motivi di legittimità, sia i ricorsi per motivi di merito.

Per l'espressa disposizione dell'art. 335 di detta legge, ripetuta nell'art. 199 del regolamento 9 ottobre 1895, contro una deliberazione portante la pena della deposizione vi ha luogo a ricorso al Ministro della P. I.;

Nell'esercizio della suddetta potestà, quando il Ministro trovi fondato il ricorso, non è tenuto a rimetterlo all'autorità inferiore che emise il provvedimento impugnato perchè lo riformi; ma provvede direttamente.

L'impugnativa per travisamento di fatti deve fondarsi su dati positivi, dai quali possa risultare il proposito dell'arbitrio e il conseguente eccesso di potere.

Considerato che per l'art. 4 della legge 13 novembre 1859 « il Ministero mantiene fermi fra le autorità a lui subordinate i vincoli di supremazia e di dipendenza stabiliti dalle leggi e dai regolamenti; decide sui conflitti che possono sorgere fra di esse; riforma ed annulla gli atti delle medesime in quanto questi non siano conformi alle leggi ed ai regolamenti; pronuncia definitivamente sui ricorsi mossi contro le autorità. » E non può essere soggetto di dubbio, perchè è cosa espressamente disposta dall'articolo 335 della legge stessa, che contro una deliberazione portante la pena della deposizione si faccia luogo a ricorso al Ministro.

Che l'ultima clausola dell'art. 4 « pronunzia definitivamente sui ricorsi contro le autorità » non fa distinzione

fra ricorsi per motivi di legittimità e ricorsi per motivi di merito, distinzione del resto che non trova giammai applicazione nei ricorsi che si fanno in via gerarchica, l'autorità superiore essendo di regola investita del potere di conoscere e disporre su tutto ciò che forma oggetto di ricorso contro un atto di un'autorità inferiore.

Che tale distinzione non potrebbe trovar sua base nella clausola dello stesso articolo 4, che precede quella che fu riferita « riforma ed annulla gli atti delle medesime (autorità subordinate) in quanto questi non siano conformi alle leggi ed ai regolamenti »; tale clausola riferendosi ai provvedimenti che dal Ministero si prendono *ex officio*, e la distinzione che con ciò vien posta da questa disposizione di legge fra i provvedimenti che dal Ministero si prendono *ex officio* e quelli che si prendono su ricorso è nuovo argomento che in questi la potestà del Ministero si estende a tutto ciò che forma oggetto di gravame per il ricorrente.

Che pertanto l'art. 199 del regolamento del 9 ottobre 1895, disponendo che, quando sia stata pronunciata la pena della deposizione o della interdizione, il maestro può ricorrere al ministro *anche pel merito*, non aggiunge nulla, con queste ultime parole, al contenuto dell'ultima clausola del riferito art. 4 della legge 13 novembre 1859; onde la dedotta incostituzionalità di tale disposizione non ha alcun fondamento.

Considerato che in nessuna disposizione di legge è sancito che il Ministro, trovando fondato il ricorso a lui portato da un provvedimento di un'autorità inferiore, debba poi rimettere alla stessa autorità la riforma del provvedimento; ed è in contrario da osservare che se è perfettamente conforme all'indole dell'atto amministrativo che una autorità qualsiasi corregga *sua sponte* gli atti da essa emanati, non è punto conforme al concetto dell'ordine e della fermezza della gerarchia in tutti i suoi gradi che un'autorità inferiore sia chiamata per superiore imposizione non semplicemente ad eseguire ma a novellamente deliberare in riforma di antecedente deliberato, su quel punto stesso in cui fu giudicato condannabile l'emanato provvedimento.

Considerato che il falso supposto di fatto non potrebbe formare oggetto d'impugnativa innanzi a questo Collegio se non per travisamento; del che nel caso non si ha argomento veruno, dappoichè alle considerazioni fatte dal

Ministero sulla condotta e sulle qualità della maestra rispetto allo insegnamento non si contrappongono nel ricorso che generiche affermazioni, mentre, a dar carattere di attendibilità alla impugnativa per travisamento, occorrerebbero fatti positivi e tali da toglier luogo alla possibilità di un equo apprezzamento contrario; sì da risultarne manifesto il proposito dell'arbitrio, che si risolve in fine nello eccesso di potere.

Considerato che più ingiusto ancora è ciò che enunciasi nel ricorso, che altre considerazioni che non quelle della giustizia abbiano prevalso nel provvedimento preso del Ministero, solo perchè nella motivazione del medesimo si accenna alle gravi conseguenze che dalla deposizione sarebbero derivate alla maestra, che in oltre venti anni di insegnamento non si rese meritevole di punizioni, per un fatto a cui fu spinta dall'altrui ingiusto procedere, e che non ebbe conseguenza; mentre è fondamentale principio di giustizia punitiva la proporzionalità della pena al reato, e condizione di resipiscenza la coscienza di subire una pena che siasi veramente meritata.

Questa IV Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 10 marzo 1899, n. 129)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Carta in Bolero (avv. Atzeri) — Prefetto di Cagliari (avv. erar. Paolucci) e Serra

Esattore — Atti esecutivi — Sospensione — Facoltà data al Prefetto dall'art. 72 della legge 20 aprile 1871.

Per l'art. 66 della legge 20 aprile 1871 sulle riscossioni delle imposte dirette, per la sospensione degli atti esecutivi intrapresi dall'esattore, non è ammessa altra eccezione che quella di pagamento, dimostrato mediante la esibizione della bolletta di quietanza.

La potestà data al Prefetto dall'art. 72 della citata legge, di decidere sui ricorsi di chi si creda gravato dagli atti dell'esattore, importa necessariamente, per poter essere esercitata, quella di conoscere di tutto ciò che alla controversia si attiene (1).

(1) Cfr. con la decisione 12 marzo 1897, *Caccese — Ministero delle Finanze* e *Marigliano*, riportata nella *Giust. Amm.*, anno 1897, Parte I, pag. 81 e seguenti.

È quindi illegittimo il provvedimento del Prefetto che abbia respinto il ricorso, ricusandosi di prendere in esame i motivi e i documenti sui quali il ricorso stesso si fondava.

SEZIONE IV.

(Decisione 28 aprile 1899, n. 202).

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA.

Compagnoni (avv. Luzzatti) — Giunta governativa (avv. erar. Silvestre) e Comune di Caltanissetta (avv. Alberti).

Unificazione dei debiti delle Provincie e dei Comuni — Legge 24 dicembre 1896 per le isole di Sicilia, Sardegna ed Elba — Proposte di transazione coi creditori — Deliberazioni del R. Commissario e della Giunta speciale governativa — Provvedimenti definitivi — Adunanze dei creditori — Numero consentito dalla legge — Nullità della terza convocazione.

Agli effetti del ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato deve ritenersi definitiva la deliberazione presa dal regio Commissario civile e dalla Giunta speciale governativa a lui succeduta per trattare coi creditori dei Comuni le proposte di transazione di cui all'art. 2 della legge 24 dicembre 1896 sulla unificazione dei debiti dell' isola di Sicilia.

La Giunta anzidetta, dopo una prima adunanza dei creditori riuscita infruttuosa, non può indire, a' termini dell'ultima parte del detto articolo, che un'altra sola convocazione, alla quale può succederne una terza soltanto nel caso d'irregolarità ed invalidità della seconda adunanza.

In questa ultima ipotesi, i creditori però debbono essere chiamati a trattare sulla base della stessa originaria proposta di transazione. Ed è nulla quindi una terza convocazione indetta per invitare i creditori a deliberare sopra proposte diverse dalle precedenti, anche quando la seconda adunanza sia comunque viziata.

Qualunque creditore è interessato a ricorrere contro la deliberazione di terza convocazione, la cui efficacia giuridica permane anche se, essendo avvenuta l'adunanza sia stata in essa respinta la nuova proposta fatta dalla Giunta.

Attesochè la Ditta ricorrente si ritiene lesa nei suoi legittimi interessi dall'impugnato provvedimento della Giunta

governativa per l'unificazione dei debiti dei Comuni e delle Provincie della Sicilia, dolendosi di aver essa arbitrariamente convocato ancora una volta i creditori del Comune di Caltanissetta per deliberare sopra una proposta di transazione dopo che tale straordinaria facoltà dovea ritenersi già esaurita con le due precedenti convocazioni, che avevano portato all'accettazione di una proposta di riduzione meno svantaggiosa per i creditori, mentre la difesa della Giunta sostiene di essere oramai cessata ogni materia del contendere in quanto che alla terza adunanza, riuscita infruttuosa per mancanza del numero legale successe in pendenza del ricorso altra adunanza in cui ad unanimità fu respinta la proposta di un più basso prezzo di riscatto delle obbligazioni. Basta però guardare al tenore del provvedimento, che è obbietto del ricorso, ed agli effetti che non ostante tale ultima deliberazione ne deriverebbero, per dover ritenere come tuttora viva una pratica ragione di disputa sulla legittimità o meno del provvedimento medesimo;

Attesochè è invero da rammentare innanzi tutto, che la legge del 24 dicembre 1896, intendendo a promuovere la sistemazione dei debiti delle Provincie e dei Comuni di Sicilia, con l'articolo 2 dette autorità al Regio Commissario civile per quell'isola e, allo spirare dei poteri di costui, ad una speciale Giunta governativa di trattare con i creditori la liquidazione e transazione dei crediti, prescrivendo che la proposta di transazione consentita da tanti creditori che rappresentassero tre quarti del passivo vincolasse tutti gli altri e che, in difetto di tal numero in una prima riunione, il consenso della maggioranza degli intervenuti in una novella adunanza da convocarsi entro un mese dovesse rendere obbligatoria per tutti la transazione. Trattasi dunque di uno straordinario espediente, che derogando ai principii e alle garanzie del diritto comune ed applicando in via eccezionale con la speciale ingerenza di un'autorità di carattere governativo ed entro certi confini ai rapporti civili fra gli enti oberati e i creditori i principii di un istituto proprio dei rapporti commerciali, qual'è il concordato, impone alle minoranze dissenzienti quella diminuzione dei rispettivi diritti, che nell'interesse comune può sembrare conveniente alla maggioranza legale dei creditori. Ora la Ditta ricorrente, in quanto sostiene che con le due prime adu-

nanze fosse già chiuso lo stadio amministrativo delle pratiche per la riduzione dei crediti, ha senza dubbio un concreto e valutabile interesse ad oppugnare il provvedimento della Giunta che dopo quelle adunanze credette tuttora consentite dalla legge ulteriori proposte con i possibili effetti coercitivi della volontà della maggioranza legale su i creditori non assenzienti. Nè quest'interesse può ritenersi venuto meno pel fatto sopraggiunto della reiezione di tali nuove proposte. Ciò senza dubbio importa che il provvedimento della Giunta non porti l'effetto desiderato di piegare i portatori delle obbligazioni a concessioni più favorevoli pel Comune; ma non esclude che il provvedimento stesso, non mai revocato dall'autorità d'onde emanò, non abbia altre giuridiche conseguenze, come quella di far ritenere implicitamente privo di qualsiasi eventuale efficacia il precedente voto della maggioranza dei creditori con cui era stata accettata la misura di riduzione già proposta dal Regio Commissario civile. Basta infatti considerare al riguardo, come la difesa della Giunta governativa abbia insistito appunto sul concetto della nullità di quel voto, quale causa e giustificazione dell'impugnato provvedimento e come invece la Ditta ricorrente ne abbia sostenuto la validità pei possibili effetti non solo in rapporto al Comune, ove questo tornando sui suoi propositi intendesse aderirvi, ma anche in quanto, come portatrice di obbligazioni, ritiene di avervi acquistato diritto di fronte agli altri portatori. Nè d'altra parte può disconoscersi che il lasciare indecisa la legittimità dell'impugnato provvedimento, in quanto dopo la deliberazione già presa dai creditori sulla prima proposta provocò un altro deliberato su proposta diversa, terrebbe ancora aperta la questione della possibilità o meno di ulteriori convocazioni col dannoso effetto di una indefinita sospensione e incertezza dei rapporti giuridici di cui si tratta;

Attesochè tanto meno può ritenersi ben fondato l'assunto, che vorrebbe escluso ogni carattere di atto definitivo di autorità nel provvedimento della Giunta e quindi ogni materia di ricorso, essendo agevole il rilevare che se le deliberazioni di semplice proposta servono a preparare le basi di un accordo fra i creditori e gli enti oberati e non vincolano se non quando al voto della maggioranza dei creditori non acceda il consenso delle rappresentanze

degli enti debitori o l'accettazione fatta nell'interesse e in nome di questi dalla stessa Giunta, non è men vero che la deliberazione di proposta, non soggetta ad alcun sindacato di autorità superiore in sede ordinaria amministrativa, costituisce per sè medesima un atto di carattere definitivo, emanante non da un semplice amichevole compositore, ma da una pubblica autorità investita di un geloso potere, che nel suo svolgimento può avere effetti giuridici di grave importanza tanto in rapporto agli enti tutelati, quanto in rapporto allo stesso ceto dei creditori;

Attesochè, venendo al merito del ricorso, basta richiamare la già accennata disposizione di legge per dover ammettere che l'autorità chiamata all'assestamento dei debiti dei Comuni e delle Provincie di Sicilia, dopo una prima adunanza riuscita infruttuosa per la mancanza di un numero di creditori rappresentanti i tre quarti del passivo, non avesse altra facoltà che di una seconda ed ultima convocazione con l'effetto che la maggioranza degli intervenuti portatori di obbligazioni potesse imporre a tutti gli altri l'accettazione della proposta misura di riduzione. Se quindi la Giunta governativa, dopo che i creditori del Comune di Caltanissetta in seconda convocazione ebbero consentito alla transazione nella misura già ritenuta dal Regio Commissario civile come proporzionata alla potenzialità economica del Comune stesso, non credette valersi della facoltà di costringere la rappresentanza comunale ad accettarla, non poteva ancora una volta procedere alla convocazione de' creditori per deliberare agli effetti della legge speciale sopra una diversa proposta. Nè giova il rilevare di avere la Giunta osservato nel suo provvedimento che, avendo i creditori nella seconda convocazione protestato contro la riserva fatta già dal Commissario civile di sottoporre il progetto di transazione all'esame dell'Amministrazione comunale, non erasi conseguito un definitivo accordo, non potendo quella riserva avere il significato di un dissenso dei creditori dalla proposta commissariale e tanto meno di una circostanza che potesse far ritenere illegale e non avvenuta la seconda e definitiva adunanza, si bene quello di dare nel campo conciliativo il valore e l' importanza di massima e definitiva concessione alla misura offerta dal Regio Commissario civile e dai creditori stessi formalmente accettata;

Attesochè ben è vero che la difesa della Giunta cerca ora di giustificare il provvedimento col sostenere la irregolarità della seconda adunanza segnatamente per essere stata presieduta, quando erano scaduti i poteri del Regio Commissario civile e non ancora era costituita la Giunta, da un funzionario governativo già delegato dallo stesso Regio Commissario e confermato in tale incarico dal Ministro del Tesoro. Ma, senza bisogno di valutare l'attendibilità di tale argomento, è fuori dubbio che, anche supposta l'invalidità della seconda adunanza, ciò non verrebbe a legittimare il provvedimento impugnato, non potendo mai conferire alla Giunta il diritto di chiamare i creditori a deliberare sulla base di una proposta diversa da quella già fatta competentemente dall'autorità del Regio Commissario civile, suo predecessore nel còmpito della sistemazione dei debiti dei Comuni e delle Provincie dell' Isola. È chiaro invece che, nell' ipotesi dell' irregolarità e invalidità della seconda adunanza, non sarebbe restato che convocarne una terza, che riparasse a' difetti di quella, sempre però sulla base dello stesso ordine del giorno, cioè della stessa originaria proposta di transazione e non su proposta affatto diversa, con la conseguenza che in tale riunione, come surrogata alla seconda adunanza, qualsiasi numero d' intervenuti potesse legalmente deliberare. Ma il vero è che la Giunta con l' impugnato provvedimento non dispose tale terza convocazione perchè tenesse luogo della seconda, e per contrario, partendo dall' inesatto presupposto che senza alcun fondato motivo potesse prescindere da tutto il procedimento già sperimentato dal R. Commissario civile, credette senz'altro di sperimentarne un altro *ex integro* con gli eccezionali effetti della legge del 1896, tanto che considerò la terza convocazione addirittura come prima, e ritenuta questa come deserta per mancanza di un numero di creditori rappresentanti i tre quarti del passivo, si procedette più tardi ad una quarta convocazione, considerandola agli effetti di legge come seconda. Con che venne implicitamente a supporsi che non solo la seconda convocazione indetta per deliberare sulla proposta del R. Commissario civile, ma altresì la prima da costui disposta fosse da reputarsi come nulla e non mai avvenuta, mentre nè la Giunta nel provvedimento impugnato, nè la stessa sua difesa in questa sede contenziosa hanno addotto alcun mo-

tivo per infirmare la validità e gli effetti anche di quella prima convocazione. Onde, da qualsiasi lato si guardi la cosa, affatto anormale si rivela il procedimento seguito dalla Giunta.

La Sezione annulla l'impugnato provvedimento del 13 settembre 1897, con cui la Giunta governativa per l'unificazione dei debiti delle Provincie e dei Comuni della Sicilia dispose la convocazione dei creditori del Comune di Caltanissetta per deliberare sopra una proposta di transazione col Comune stesso.

SEZIONE IV

(Decisione 5 maggio 1899, n. 220)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Bonomi (avv. Benini) — G. P. A. e Comune di Verona (avv. Calderara).

Maestri comunali — Licenziamento — Reclamo alla G P. A. — Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato — Notificazione — Termine — Irricevibilità.

Contro la decisione della G. P. A. che, respingendo il reclamo del maestro, mantenne il licenziamento del medesimo, deliberato dal Consiglio comunale, è aperto l'adito al ricorso innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato.

Per l'art. 19 della legge sull'ordinamento della giustizia amministrativa, il ricorso dev'essere prodotto nel termine di 30 giorni dalla notificazione della decisione della G. P. A. Se invece è prodotto dopo il decorso di detto termine, deve dichiararsene l'irricevibilità (1).

Attesochè, dovendosi innanzi tutto risolvere la questione d'irricevibilità del ricorso proposta dal resistente Municipio, occorre ricordare che la sig. Bonomi col reclamo presentato alla G. P. A. chiese l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Verona, che l'aveva collocata a riposo d'ufficio per la ritenuta di lei incapacità ad esercitare più oltre l'ufficio di maestra nelle scuole elementari di quel Comune;

(1) Fu del pari dichiarata l'irricevibilità del ricorso, con le seguenti altre decisioni: 5 maggio 1899, n. 217, *Comune di Terranova, Ministero dell'Interno e Sottoprefetto di Terranova;* 3 marzo 1899, n. 112, *Comune di Nocera Inferiore e Nicodemi*; 14 aprile 1899, n. 190, *Guarnieri e Comune di Corleone;* 24 marzo 1899, n. 149, *Ravizza, Ministero della guerra*, perchè il ricorso coi relativi documenti era stato depositato nella segreteria dopo il decorrimento del termine utile stabilito dall'art. 30 della legge 2 giugno 1889.

Attesochè, ciò posto, è manifesto che la G. P. A. venne dalla sig. Bonomi adita in sede contenziosa, in base alla legge del 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa, in quanto cioè il ricorso contro la deliberazione consigliare, che sotto la forma del collocamento a riposo aveva dispensato la Bonomi dal servizio, rientrava nel novero di quei ricorsi degli impiegati comunali, che sono espressamente contemplati dal n. 12 dell'art. 1 della legge succitata;

Attesochè da tale premessa consegue che le disposizioni della legge 1° maggio 1890, in base alla quale la Giunta emise la sua pronunzia, debbono essere applicate in tutta la loro estensione e quindi anche in ciò che concerne l'art. 19 di quella legge per la tempestività del ricorso contro le decisioni che le GG. PP. AA. proferiscono nell'esplicamento della giurisdizione ad esse deferita dalla legge stessa;

Attesochè tale termine è fissato in giorni trenta dalla notificazione della decisione della Giunta, contro la quale la parte soccombente intenda promuovere il ricorso innanzi a questa Sezione;

Attesochè la decisione della G. P. A. di Verona, che respinse il ricorso della sig. Bonomi, fu ad essa notificata nel 19 giugno 1897, come risulta dalla relazione dell'usciere addetto alla pretura del primo mandamento di Verona, ed il ricorso prodotto dalla predetta signora contro quella decisione fu intimato al Comune ed al Presidente della G. P. A. nel 16 agosto successivo, cioè cinquantotto giorni dopo quello della notificazione della pronunzia impugnata; per la qual cosa non può non riconoscersi fondata la eccezione di non ricevibilità del ricorso tardivamente proposto;

Per questi motivi la Sezione dichiara irricevibile il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 5 maggio 1899, n. 225)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Matta (avv. Vitale) — Consorzio sanitario dei Comuni di Casanova Elvo e Formigliana (avv. Daneri)

Medici condotti — Consorzi di Comuni — Rappresentanze di tali Consorzi — Loro attribuzioni — Nomina e licenziamento dei medici consorziali — Triennio di prova pei medici consorziali — Decorrenza.

I Consorzi, di cui agli art. 3 e 15 della legge sanitaria 22 dicembre 1888, sono rappresentati dal Collegio dei Sindaci dei Comuni associati, sotto la presidenza del Sindaco del Comune capoluogo di mandamento, ovvero del Comune più popolato fra gli associati (1).

Alle deliberazioni delle rappresentanze consorziali sono applicabili le disposizioni della legge comunale riguardanti le deliberazioni dei Consigli comunali. E pertanto, siccome pei singoli Comuni la nomina e il licenziamento dei medici condotti dipendono dalle deliberazioni dei rispettivi Consigli, pei medici consorziali devono invece provvedere le rappresentanze consorziali (2).

Il triennio di prova, per cui la nomina del medico condotto acquista carattere di stabilità, decorre pei medici consorziali dalla data della costituzione del Consorzio, non potendo il medico consorziale far valere di fronte al Consorzio un qualunque diritto di stabilità che egli abbia acquisito soltanto verso un solo dei Comuni associati.

Attesochè l'art. 39 del regolamento 9 ottobre 1889, per l'esecuzione della legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica, stabilisce che i consorzi, dei quali è parola negli articoli 3 e 15 della legge stessa, sono rappresentati dal Collegio dei sindaci dei Comuni associati, sotto la presidenza del sindaco del Comune capoluogo di mandamento ovvero del Comune più popoloso fra gli associati; in con-

---

(1-2) E precisa disposizione dell'art. 39 del regolamento 9 ottobre 1889, per l'applicazione della legge 22 dicembre 1888, che i Consorzi costituiti per la condotta medica sono rappresentati dal Collegio dei Sindaci dei Comuni associati sotto la presidenza del Sindaco del Comune capoluogo di Mandamento, o del Comune più popolato fra gli associati, e che le deliberazioni di queste rappresentanze devono esser prese con le norme stabilite dalla legge comunale per le deliberazioni dei Consigli comunali.

Ora nel caso che ha dato occasione alla presente decisione risulta una circostanza di fatto che non ci sembra potersi trasandare; ed è che i Comuni associati sono soltanto due, quello di Casanova Elvo e l'altro di Formigliana. E innanzi a cotesta circostanza di fatto e alle suddette disposizioni dell'art. 39 del Regolamento sorge naturale la domanda se possa dirsi seria la riunione di una rappresentanza consorziale composta di due sindaci, uno dei quali deve avere la presidenza del Collegio, che nel caso è costituito solo dall'altro sindaco; il quale collegio poi deve deliberare con le norme dei Consigli comunali.

È uno dei casi (fra i tanti che si verificano) che provano come spesso nella compilazione dei regolamenti si sia proceduto senza tener di mira tutte le contingenze cui si doveva e s'intendeva di provvedere.

seguenza di che è perfettamente legale che il Consorzio sanitario costituito dai Comuni di Casanova Elvo e di Formigliana sia rappresentato dai due sindaci di codesti Comuni, sotto la presidenza del sindaco di Casanova Elvo che ha una popolazione di ben oltre 350 abitanti superiore a quella di Formigliana.

Attesochè lo stesso art. 39 del citato regolamento stabilisce inoltre che alle deliberazioni delle rappresentanze consorziali sono applicabili le disposizioni della legge comunale riguardanti le deliberazioni dei Consigli comunali, il che significa l'applicabilità alle prime delle norme, discipline, modalità e procedure che regolano le seconde, ma non mai, come pretenderebbe il ricorso in esame, la sostituzione di queste a quelle. In vero, se dalle deliberazioni dei Comuni singoli devono dipendere le nomine e i licenziamenti del rispettivo medico condotto, altrettanto non può avvenire quando si tratti del medico condotto consorziale, pel quale non sarebbero concepibili tante deliberazioni, quanti sono i Comuni costituenti il Consorzio, sia per la impossibilità pratica di raccogliere intorno ad una quistione di persone la necessaria uniformità di risoluzioni, sia per la impossibilità legale di provocare da ogni singola rappresentanza comunale un voto esorbitante dall'ambito del Comune, sia per avere appunto la legge provveduto a non urtare in codesto doppio ordine di impossibilità mediante la creazione di quell'apposita rappresentanza consorziale di cui più sopra è fatta menzione, rappresentanza costituente un ente nuovo che governa una istituzione nuova, quale si è in realtà il Consorzio sanitario di due o più Comuni diversi.

Attesochè per conseguenza non regge l'argomento che la rappresentanza consorziale non sia, rispetto ai Comuni associati, che quel che è il sindaco di un singolo Comune rispetto al proprio Consiglio comunale, senz'altra facoltà da quella in fuori di dare esecuzione alle deliberazioni consigliari, curando di queste la più retta e scrupolosa osservanza ed esplicazione, ma senza prendere deliberazioni proprie, anche a costo di non provvedere alla persona del medico consorziale, il che è pure tra i più importanti scopi del Consorzio; al quale proposito non si potrebbe, nel caso concreto, prescindere dall'osservare che, se quell'argomento reggesse, la nomina del ricorrente, stata fatta dalla rap-

presentanza consorziale, e da esso accettata, dovrebbe considerarsi come illegale e nulla, ond'è che il ricorrente medesimo non avrebbe a stare in giudizio per oppugnare quel licenziamento che venne deliberato da quella stessa rappresentanza consorziale da cui era proceduta la sua nomina; epperò anche per questa ragione la eccezione pregiudiziale da lui sollevata rimane destituita di fondamento.

Attesochè non maggiore fondamento si abbia l'unica eccezione di merito cui è raccomandato il ricorso del quale si tratta, quella cioè di una violazione che sarebbe stata fatta dell'art. 16 della legge 22 dicembre 1888, pretendendosi vulnerato il diritto alla stabilità che quell'articolo attribuisce ai medici e chirurghi stipendiati dai Comuni e nominati dai Consigli comunali dopo tre anni di prova decorribili, pei sanitari in attività di servizio, dal giorno della promulgazione della legge. È evidente infatti che il citato art. 16 non ha potuto essere stato violato, perchè il ricorrente non aveva alcun diritto di acquisita stabilità da far valere di fronte al Consorzio; e non aveva codesto diritto per non averlo potuto acquisire verso il Comune di Formigliana, nel quale non aveva mai avuto la residenza richiesta dall'articolo 14 della legge predetta e per non essere sufficiente rimpetto al Consorzio il qualunque diritto acquisito verso il Comune di Casanova Elvo, cioè verso uno solo dei due Comuni associati. E poichè ai due Comuni si è sostituito il Consorzio a datare dal primo gennaio 1896, è da questa data soltanto che cominciò il triennio, il quale avrebbe potuto condurre alla acquisizione della stabilità, se non fosse intervenuta in tempo utile la deliberazione della rappresentanza consorziale che stabilì il licenziamento del medico per la fine del triennio e che fu al medico stesso notificata il primo aprile 1898, vale a dire nove mesi prima della scadenza di detto triennio, legittimamente provvedendo senza lesione di alcun diritto acquisito, a far luogo alla nomina per un nuovo triennio mediante concorso;

Attesochè la costituzione del Consorzio sanitario, quale è voluta dall'art. 15 della ricordata legge 22 dicembre 1888, era giustificata dai precedenti inquantochè il Comune di Formigliana aveva dimostrato di non essere stato mai in grado di provvedere da sè al propro servizio sanitario, era stata provocata da note dell'autorità amministrativa inspirate alla conoscenza delle condizioni locali, era stata

creata mediante convenzione fra i due Comuni di Casanova Elvo e di Formigliana debitamente approvata dal Prefetto ed era perciò da considerarsi come una istituzione imposta dalla legge, indipendentemente da ogni atto del medico prestante separato servizio ai due Comuni e non chiamato a manifestare in proposito, neppure in via consultiva, il proprio qualsiasi avviso, come una istituzione d'altronde il cui primo effetto era necessariamente stato quello di far cessare rispetto al servizio sanitario la singola personalità giuridica dei due Comuni con tutte le relative conseguenze di diritto;

Attesochè se nessuna azione poteva competere al medico interessato, sia per impedire la costituzione del Consorzio, sia per far valere di fronte a questo un titolo qualunque derivante dal servizio prestato a Formigliana e un diritto a stabilità acquisito verso Casanova Elvo, ma cessato colla cessazione della condotta medica di questo Comune, il suo ricorso risulta infondato, ecc.

Per questi motivi, respinge il ricorso.

SEZIONE IV

(Decisione 19 maggio 1899, n 247)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Ministero del Tesoro — Congregazione di Carità di Lucera (avv. Nardelli)

Opere Pie — Rimborso allo Stato pel mantenimento d'inabili al lavoro — Beneficenza speciale — Se possa esonerare dal contributo — Spese di culto — Loro distrazione — Indagini sulle cause della distrazione — Beneficenza generale — Contributo — Rimborso — Esercizi finanziari.

Le Opere pie aventi fini di beneficenza speciale sono immuni da contribuzioni a favore degli inabili al lavoro (art. 81 legge di pubblica sicurezza 30 giugno 1889, e 18 R. D. 19 novembre 1889).

Il fatto che una somma impegnata pel culto (messa nei giorni festivi) non risulti spesa per siffatta spirituale occorrenza, non basta a legittimare la richiesta di contributo fatta in riferimento a detta somma, dovendosi prima investigare la causa dell'omessa spesa. E dove risulti che la somma di che trattasi non fu spesa perchè rimase assorbita da altre strettamente obbligatorie e che non consentivano riduzioni, sarebbe esorbitante e illegittimo colpire, a titolo di rimborso allo Stato pel manteni-

mento di inabili al lavoro, quella somma che venne forzatamente distolta dalla prima sua destinazione.

Le spese destinate alla beneficenza generale sono, a differenza di quelle destinate al culto, soggette al contributo nella loro interezza; solo possono sfuggirne per le quote distolte a sopperire a perfette obbligazioni senza il pronto adempimento delle quali poteva correre pericolo la conservazione del patrimonio, e lo stesso perduramento dell'attività dell'ente.

E pertanto, nella beneficenza generale, il contributo acquista, nell'ipotesi di esaurimento o di deficienza degli assegnamenti fatti nel bilancio dell'anno che avrebbe dovuto soddisfarle, la figura di un nuovo debito della gestione, da estinguersi sull'attività dell'esercizio o degli esercizi successivi.

SEZIONE IV

(Decisione 19 maggio 1899,) n. 240)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di S. Donà di Piave (avv. Fassa) — Ministero dei lavori pubblici.

Concessione delle sommità arginali ad uso di strade — Condizioni — Circolare 20 maggio 1871 — Se contraria all'articolo 122 della legge del 1865 — Innovazioni portate dalla legge 30 marzo 1893 — Se applicabili retroattivamente alle concessioni a tempo determinato.

La circolare 20 maggio 1871, con la quale il Ministero dei lavori pubblici regolò in modo uniforme per tutto il Regno la concessione delle sommità arginali ad uso di strade, non contiene veruna disposizione che urti con l'art. 122 della legge sulle opere pubbliche, la quale rimise al prudente criterio della pubblica Amministrazione il dettar norme intorno alla concessione stessa.

Le innovazioni apportate al detto art. 122 dalla legge 30 marzo 1893 potettero colpire, anche in corso di esercizio, le concessioni a titolo precario fatte anteriormente dal Ministero dei lavori pubblici, ma non applicarsi retroattivamente a rapporti sorti in virtù di concessioni a tempo determinato e variare le condizioni a cui furono subordinati siffatti rapporti, i quali non sono risolubili, prima della loro scadenza, che solamente in forza di un prevalente interesse pubblico.

Il titolo del possesso immemoriale non può utilmente invocarsi rispetto all'uso di beni appartenenti al demanio pubblico.

Attesochè a giudicare della legittimità del provvedimento con cui l'Amministrazione pubblica, in applicazione di un criterio generale recentemente adottato circa le concessioni delle sommità arginali ad uso di strada, credette variare le condizioni sotto cui era stato accordato al ricorrente Comune di S. Donà di Piave un tale uso riguardo ai vari tronchi d'argine lungo il fiume Piave, è necessità prendere le mosse dal tenore degli antichi atti che il Comune invoca per sostenere la inalterabilità delle condizioni già in essi fissate, esaminandone il carattere in confronto alla legge del tempo;

Attesochè il Ministero dei lavori pubblici con circolare del 20 maggio 1871, nell'intento di regolare in modo uniforme per tutto il Regno la concessione delle sommità arginali ad uso di strade dispose: che non sarebbe accordato il transito sugli argini se le Provincie, i Comuni, i Consorzi o privati usuarii non si obbligassero a mantenere regolarmente la superficie in sabbia od in ghiaia (art. 8); che il mantenimento ed ogni altro lavoro per conservare la praticabilità della strada arginale dovesse essere amministrato e diretto dal concessionario, sotto la sorveglianza dell'Amministrazione per l'incolumità degli argini e per la costante buona viabilità della strada (art. 4); che l'Amministrazione idraulica sosterrebbe il terzo della spesa necessaria alla manutenzione in sabbia delle corone arginali, ridotto a canone fisso chilometrico (art. 5); che nel caso di spostamento o rialzo dell'argine, l'Amministrazione idraulica sarebbe tenuta soltanto a togliere il materiale impiegato nel piano stradale e ricollocarlo sulla nuova corona, rimanendo ogni altra spesa a carico del corpo morale o del privato cui fu concesso l'uso (art. 7); che qualora per trascuranza del concessionario, o per altro fatto ad esso attribuibile in causa dell'uso, l'argine tanto nel suo piano, quanto nelle altre sue pertinenze, subisse una depressione, ovvero manifestasse in altro modo il bisogno di riparazioni e sempre quando diffidato il concessionario a provvedervi non vi si prestasse, l'Amministrazione idraulica oltre a vietare l'uso, disporrebbe l'esecuzione d'ufficio a tutte spese del concessionario medesimo (art. 9);

Attesochè nulla vi ha in tali norme e condizioni che urti contro le prescrizioni di legge in quel tempo vigenti. Ed invero l'art. 122 della legge sulle opere pubbliche del 20 marzo 1865, nell'autorizzare la concessione degli argini pubblici ad uso di strade, si rimise al prudente criterio della pubblica Amministrazione, sia in quanto al determinare le condizioni occorrenti a garanzia della perfetta conservazione degli argini medesimi, sia in quanto alla richiesta di un concorso a carico dei concessionari nelle spese di ordinaria riparazione e manutenzione. Con che la legge non impose affatto che la manutenzione delle sommità arginali dovesse passare a cura e carico esclusivo degli usuarii. Anzi, autorizzando l'Amministrazione idraulica a richiedere agli utenti un concorso nelle spese di ordinaria riparazione e manutenzione senza punto distinguere fra spese relative alla sommità e spese relative al corpo arginale, essa venne a presupporre che il mantenimento e le riparazioni di tutto l'argine restassero a cura dell'Amministrazione stessa, lasciando al discreto apprezzamento di questa lo stabilire in pratica la misura del contributo a cui per corrispettivo dell'uso di transito sulla sommità e del maggior costo dei lavori causati da tale uso dovessero soggiacere i concessionarii. Ma se l'Amministrazione idraulica nella latitudine delle facoltà ad essa spettanti, anzichè provvedere direttamente a quel servizio o appaltarlo a un privato assuntore, credette più conveniente accollarlo alla rappresentanza degli stessi usuarii, nessun divieto di legge ostava a tale determinazione. Nè può ritenersi che l'Amministrazione idraulica avesse violato la legge, esentando da ogni contributo i concessionarii ed assumendo invece a proprio carico un concorso nella spesa, pel semplice motivo che una tale inversione era giustificata appunto dal temperamento di sottoporre i concessionarii a quella manutenzione e a quelle opere di riparazione, a cui l'Amministrazione stessa in mancanza di tal patto avrebbe dovuto direttamente provvedere. Tutta la disputa si risolve perciò in una questione puramente formale in quanto che il sistema praticamente attuato, liberando l'Amministrazione da un ufficio più utilmente eseguibile dagl'interessati, potea riuscire anche meno oneroso per lo Stato in confronto del sistema opposto, se la misura del concorso governativo fosse stata contenuta in limiti più ristretti dell'annua spesa, che altrimenti, pur de-

tratto un contributo a carico dei concessionarii, l'Amministrazione idraulica avrebbe dovuto sostenere;

Attesochè non può obbiettarsi che si fosse con ciò arbitrariamente venuto a restringere gli obblighi dei concessionarii a soli due terzi della spesa presunta della conservazione del piano stradale quando nel contributo che la legge autorizzò di porre a loro carico avrebbe potuto comprendersi non solo il costo delle maggiori spese di manutenzione e riparazione della superficie, occorrenti in conseguenza della destinazione ad uso stradale, ma anche le maggiori spese dipendenti dalla stessa causa per la conservazione del corpo arginale. È invece da osservare che in realtà il sistema prescritto con la circolare del 1871 ed applicato alle singole concessioni non mancò di garantire l'Amministrazione pubblica dall'evento che la destinazione alla viabilità la esponesse a maggiori oneri per la conservazione della integrità del corpo degli argini. Basta all'uopo ricordare la condizione inserita nell'articolo 9 della circolare e con cui fu riversata a totale carico degli utenti la spesa di tutte le riparazioni che in dipendenza appunto dell'uso ad essi accordato si rendessero bisognevoli tanto nel piano degli argini, che in ogni altra pertinenza;

Attesochè si può discutere se il sistema stabilito dalla circolare del 1871 sia oramai conciliabile o no con la nuova formula con cui l'art. 122 della citata legge del 1865, mercè l'aggiunzione d'un capoverso, è stato concepito dalla legge del 30 marzo 1893, e se, come assume ora il Ministero, con questa legge, distinguendosi corpo arginale da sommità, siasi voluto imporre agli usuarii il carico assoluto ed esclusivo di mantenere tali sommità, oltre un concorso allo Stato per le spese di conservazione del corpo stesso. Ma quale che sia il senso e la portata del novello capoverso, è indubitato che le disposizioni di una legge non semplicemente interpretativa, ma essenzialmente innovativa, quale fu quella del 1893, potettero colpire anche in corso di esercizio le concessioni a titolo precario, revocabili di loro natura *ad nutum* dell'Amministrazione concedente, ma non applicarsi retroattivamente ai rapporti già sorti in virtù di concessioni a tempo determinato e variare le condizioni a cui furono subordinati siffatti rapporti, non risolubili prima della scadenza che soltanto in forza di un prevalente interesse pubblico, quando l'uso accessorio e speciale, che fu

obbietto della concessione, non sia più conciliabile con i fini a cui la cosa è di sua natura principalmente destinata. E' dunque da vedere se la concessione invocata dal Comune ricorrente era a titolo veramente precario o a termine fisso;

Attesochè il Comune non si appella nel suo ricorso ad altra concessione, che soltanto a quella contenuta nel decreto del Prefetto di Venezia del 26 giugno 1875, con cui gli fu accordato l'uso stradale per parecchi tronchi d'argine fiancheggianti il fiume Piave con gli obblighi determinati nel relativo disciplinare in conformità delle condizioni stabilite con la mentovata circolare del 1871 e col concorso da parte del Governo di annue lire 477,85 nelle spese di mantenimento. Ora sebbene nel testo originario di tale decreto non si legga l'apposizione di un termine, pure non può disconoscersi che, insorta posteriormente questione sul carattere dell'atto, la R. Avvocatura erariale di Venezia opinava che si trattasse di concessione a tempo determinato e fatta verso corrispettivo di un onere imposto al concessionario, e tale parere fu accettato dal Ministero delle finanze, come risulta dai prodotti documenti. E in seguito a ciò il R. Ingegnere Capo del Genio civile, a regolarizzare la cosa, avvertiva con sua nota il Comune che sarebbe stata fissata con apposito articolo la durata della concessione a tutto il 31 dicembre 1900. E difatti, con nota aggiunta sul decreto, fu detto che la concessione dovesse registrarsi per anni ventisette a partire dal 1° gennaio 1874: formalità effettivamente adempiuta, come fu già avvertito nella esposizione del fatto. Astraendo quindi dal carattere contrattuale che il Comune pretende dare ai rapporti stabiliti col decreto prefettizio in base all'accennato disciplinare e rimanendo sul campo di una semplice concessione di un uso speciale di superficie essenzialmente pertinente al demanio pubblico, non può contestarsi che fino alla scadenza del termine debbano restare inalterate le condizioni alle quali fu vincolata la concessione, tanto più che trattasi di un uso accessorio sì, ma quasi connaturato alle ripe fiancheggianti il corso dei fiumi e favorito espressamente dalla legge, come tradizionale ed agevole mezzo di comunicazione. Nè può certamente ritenersi che il solo interesse economico dello Stato di esimersi dal già concesso contributo possa costituire legittima causa per alterare le condizioni della concessione prima della sua scadenza quando nessun altro motivo escluda la per-

fetta compatibilità dell'uso stradale, anch'esso d'interesse pubblico, con la destinazione propria degli argini ai fini della difesa idraulica;

Attesochè non può dirsi altrettanto per gli altri tronchi d'argine rispetto ai quali il Comune fa dipendere l'uso stradale da concessioni e recognizioni più antiche, emanate segnatamente dalla I. R. Luogotenenza Veneta, non avendo delle sue asserzioni dato alcuna prova. Nè il titolo del possesso immemoriale potrebbe utilmente invocarsi rispetto all'uso di beni appartenenti al demanio pubblico, rimanendo per altro impregiudicato in congrua sede ogni sperimento dei diritti, che il Comune credesse competergli. Nè è il caso di occuparsi delle altre due concessioni prefettizie del 1874 e del 1888, di cui parla la R. Avvocatura generale erariale come d'indole affatto precaria, non avendole il Comune invocate nel suo ricorso, nè avendo esso prodotto alcun documento al riguardo.

Per questi motivi, la Sezione annulla, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 5 maggio 1899, n. 222)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Scoti (avv. Pietri) — Ministero del Tesoro (avv. erar. Avet)

Pubblici funzionari — Aspettativa — Decadenza dall'impiego — Riammissione ad impiego inferiore — Periodi distinti di servizio — Effetti a riguardo dello stipendio.

Il pubblico funzionario che, durante il periodo legale della disponibilità non sia richiamato in servizio al compiersi di detto periodo, decade dalla funzione e qualità d'impiegato dello Stato.

La riammissione ad impiego minore, accettata in seguito senza riserva dal funzionario decaduto, non può portare la conseguenza di doversi al medesimo concedere, a titolo di assegno personale, la differenza tra l'antecedente e l'attuale stipendio; nè gli dà diritto di congiungere il primo stadio di servizio con quello posteriore allo effetto dell'aumento del decimo sessennale.

Ritenuto che il signor Ippolito Scoti (posto in disponibilità per legge 8 agosto 1895, allegato Q, articolo 2) compiva il periodo della disponibilità al 31 luglio 1897, e che, non richiamato in servizio entro quel periodo di

tempo, l'impiegato decade, per effetto di legge, dalla funzione e qualità d'impiegato dello Stato.

Considerato che, richiamato in servizio lo Spoti col R. D. 13 agosto 1897, un tale richiamo non poteva annullare gli effetti dell'avvenuto e già compiuto termine di disponibilità; il cui periodo, anche per espressa dichiarazione dell'articolo 9 del regolamento 23 ottobre 1863 alla legge 11 ottobre sulle disponibilità, è perentorio e non può essere prorogato.

Ritenuto che lo Scoti fu richiamato in servizio attivo col R. D. 13 agosto 1897, ma dopo e in seguito che egli, per ordine del Ministro fu espressamente interrogato se, per poterglisi facilitare il ritorno in servizio, accettava il posto di ufficiale d'ordine, con lo stipendio di lire 2000; ed egli, come dagli atti risulta, accettò senza riserva, come del resto, in caso di accettazione, era prescritto dal regolamento succitato 23 ottobre 1863.

Considerato che la domanda postuma del sig. Scoti al Ministro del Tesoro per ottenere *ad personam*, l'aumento dello stipendio, intenderebbe a riattaccare due stadii di servizio che non si possono confondere; ed è in contraddizione alla sua accettazione pura e semplice del minore impiego, in conformità dell'art. 15 del regolamento 23 ottobre 1893 surricordato, nonchè contraria alla chiara ed esplicita condizione imposta dal Ministro, e comunicatagli per mezzo dell'intendente di finanza di Benevento. Epperò col provvedimento ministeriale, contro il quale il sig. Scoti si grava, la di lui dimanda fu legittimamente respinta dal Ministro, che aveva dalla stessa legge 8 agosto 1895, allegato Q, la facoltà, non l'obbligo, di richiamarlo in servizio.

E quanto alla seconda parte del ricorso, relativa al sessennio:

Considerato che essendo cessata nel signor Scoti la qualità di funzionario dello Stato, a 4,000 lire di stipendio, col 31 luglio 1897; ed essendo cominciato col seguente agosto un nuovo servizio non come continuazione del precedente, ma in virtù di nuova e volontaria assunzione ad un nuovo impiego, riesce del tutto infondato ed inattendibile il chiedere il congiungimento de' due diversi periodi di servizio, agli effetti dell'aumento sessennale dello stipendio. Con la nomina *ex novo* ad un'altra funzione ammini-

strativa, e con altro e minore stipendio, comincia un nuovo periodo, che potrà dare principio ad un altro futuro sessennio, ma che non può ricongiungersi al sessennio di servizio precedente; perchè questo fu definitivamente chiuso, quando fu definitivamente compiuto nei suoi effetti di legge il periodo della disponibilità del sig. Scoti.

Per questi motivi la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 9 giugno 1899, n. 268)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Ventimiglia (avv. Rivaroli) — G. P. A. di Porto Maurizio e Marcenaro (avv. Porto)

Ricorso alla IV Sezione — Eccezione d'irricevibilità — Se sia pregiudiziale a quella d'incompetenza dell'autorità amministrativa — Comunicazione della decisione della G. P. A. fatta in via ufficiale — Se valga come notificazione — Irricevibilità per decorrenza di termine — Ricorso ad autorità incompetente — Se sospenda il termine per ricorrere a quella competente.

L'eccezione d'irricevibilità del ricorso è pregiudiziale a qualunque altra, e deve perciò essere esaminata con precedenza pure sulla eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa.

La comunicazione della decisione della G. P. A. fatta in via ufficiale dalla superiore autorità all'amministrazione, il cui provvedimento formò oggetto della decisione medesima, costituisce riguardo all'Amministrazione quella legale notificazione, che vale a fissare il punto iniziale di decorrenza del termine stabilito dall'art. 30 della legge 2 giugno 1889.

È irricevibile pertanto il ricorso notificato alle controparti dopo il decorrimento dei termini utili (1).

---

(1) La IV Sezione ha, per la medesima ragione, dichiarato irricevibile il ricorso con le seguenti altre decisioni:
— 7 gennaio 1899, *n. 8, Comune di Spoleto — Prefetto di Perugia;*
— 13 gennaio 1899, *n. 27, Comune di Ravenna — Pio Istituto di S. Spirito ed Ospedali riuniti di Roma;*
— 14 aprile 1899, *n. 181, Comune di Belluno — Comune di Lugnano in Teverina;*
— 26 maggio 1899, *n. 255, Fabbriceria della Chiesa arcipretale di Lonigo — Congregazione di Carità di Lonigo e Ministero dell'interno;*
— 9 giugno 1899, *n. 272, Pavia — Ministero della pubblica istruzione e Boraschi;*
— 9 giugno 1899, *n. 279, Comune di Macerata — Prefetto di Macerata e Istituto di S. Spirito ed Ospedali riuniti di Roma.*

L'impugnativa dedotta per errore davanti ad autorità incompetente sospende la decorrenza dei termini per ricorrere davanti l'autorità competente (1).

Attesochè, in conformità del principio più volte ritenuto da questo Collegio, la questione relativa alla contestata ricevibilità del ricorso è da esaminarsi e da risolversi con precedenza sopra ogni altra e così anche su quella che il ricorrente Municipio ha formalmente elevato sulla incompetenza dell' autorità amministrativa, dappoichè la ragione di applicare la disposizione dell'art. 41 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, cessa allorquando il ricorso sia stato riconosciuto irritualmente prodotto, restando con ciò escluso che sulla sostanza del medesimo possa esplicarsi un qualsiasi eventuale esame di questa Sezione.

Attesochè tra i vari motivi di irricevibilità del ricorso importa tenere presente quello, col quale è stata dedotta la tardività del ricorso medesimo in relazione a quanto dispone l'art. 30 della succitata legge 2 giugno 1889.

Attesochè su questo proposito risulta dai prodotti documenti che il Sotto-Prefetto di San Remo con lettera d'ufficio 24 ottobre 1896, n. 5612, trasmetteva al sindaco di Ventimiglia « per la comunicazione agli interessati e per la sua esecuzione » copia autentica della decisione in data del 10 detto mese di ottobre, emessa dalla G. P. A. di Porto Maurizio sul ricorso del segretario Marcenaro contro la deliberazione consigliare del di lui licenziamento.

Attesochè, contrariamente a quanto vorrebbe sostenere il ricorrente Municipio, non si può dubitare che la comunicazione della decisione della G. P. A., fatta in via ufficiale dalla superiore autorità alla amministrazione, il di cui atto o provvedimento formò oggetto della decisione medesima, costituisce in riguardo alla amministrazione quella notificazione legale, che vale a fissare il punto iniziale di

---

(1) È questa una giurisprudenza da potersi dire costante della IV Sezione, la quale non ha creduto uniformarsi alla giurisprudenza dei magistrati ordinarii, secondo cui l'impugnativa davanti il giudice incompetente non sospende, ma interrompe addirittura il termine per ricorrere davanti il giudice competente.

Ed a conforto di quest'ultima giurisprudenza, che a noi sembra più conforme al nostro diritto positivo e più conforme altresì all'equità, fu pubblicata una monografia dell'avv. **Lomonaco** nel vol. IX di questa Raccolta, P. IV, pag. 49.

decorrenza del termine stabilito dall'art. 30 della legge 2 giugno 1889, giusta il disposto degli articoli 1 e 3 del regolamento di procedura, approvato col R. D. 17 ottobre 1889, n. 6516. Siffatta norma la quale necessariamente discende dalla peculiare essenza dell'istituto della Giunta provinciale Amministrativa e dei rapporti fra questa e le amministrazioni soggette alla sua autorità tutoria e giurisdizionale, fu già riconosciuta ed affermata da questa Sezione a proposito della comunicazione delle pronunzie emanate dalla G. P. A. nell'esercizio della giurisdizione contenziosa (Decis. 25 giugno 1898, Comune di Santa Croce Camerina contro Corradina) (1), essendo assurdo e perciò inammessibile che quelle stesse amministrazioni, a cui incombe l'obbligo di curare l'esecuzione delle pronunzie in forza della ricevuta comunicazione ufficiale, possano opporre la ignoranza legale delle pronunzie medesime e pretenderne una notificazione formale perchè cominci a decorrere il termine per impugnarle. A più forte ragione la norma ora accennata deve trovare applicazione, allorchè il provvedimento, come accade nel caso in disputa, fu emesso dalla G. P. A. nell'esercizio di quelle funzioni, il di cui svolgimento è disciplinato dalle disposizioni espresse nel titolo II, capo II (art. 19 a 30) del regolamento approvato col R. D. 10 giugno 1889, n. 6107. Secondo l'articolo 27 di quel regolamento al Prefetto, come presidente della G. P. A., spetta provvedere all'esecuzione delle deliberazioni della Giunta ed alle notificazioni occorrenti alle amministrazioni ed agli interessati, ma nessuna tra le prescrizioni contenute nel detto capo impone che la notificazione delle decisioni si faccia in un modo diverso da quello della comunicazione di ufficio. Nè vale invocare in contrario l'art. 30, il quale stabilisce che le notificazioni degli atti sono eseguite dai messi comunali perchè quell'articolo evidentemente si riferisce alla notificazione del ricorso nei casi indicati dall'art. 21, e di altri atti eventualmente occorrenti pel giudizio della G. P. A., e non già alla notificazione dei provvedimenti della Giunta medesima, i quali vengono direttamente comunicati alle amministrazioni interessate: — ed è altresì ovvio riflettere che un diverso concetto, mentre non è affatto autorizzato dalla lettera della

---

(1) Nella *Giust. Amm.*, anno IX, P. I, pag. 531.

legge, sarebbe addirittura contrario allo spirito di essa e ripugnante ai caratteri di semplicità e di speditezza, che sono costitutivi dell'azione amministrativa.

Attesochè, stabilita per le premesse osservazioni la legale efficacia della comunicazione fatta al Comune dal Sotto-Prefetto con la lettera ufficiale del 24 ottobre 1896, vuolsi considerare che da questa data a quella del 28 gennaio 1897, in cui il ricorso del Comune venne notificato al Marcenaro, era decorso un lasso di tempo di molto eccedente i giorni sessanta. Obbietta, è vero, il ricorrente Municipio, che la data 24 ottobre apposta nella lettera della sotto-prefettura non prova che la lettera sia arrivata in quel giorno medesimo all'ufficio comunale, ed aggiunge che « dovendosi concedere tre o quattro giorni alle pratiche necessarie, si può ragionevolmente calcolare che la decisione sia pervenuta al Comune il 28 o il 29 ottobre, dal qual giorno soltanto sarebbe incominciato a decorrere il termine ». Ma, anche ammesse tutte le concessioni invocate dal Comune, resta sempre fuori di dubbio che il ricorso di questo, stato notificato alla parte avversaria nel 28 gennaio 1897, fu proposto al di là del termine, ormai compiutosi, dei sessanta giorni prefisso dalla legge a pena di decadenza.

Attesochè, a salvare il ricorso da questa perentoria sanzione, non giova la invocazione del principio accolto da questo Collegio, che la impugnativa dedotta davanti ad autorità incompetente vale a sospendere la decorrenza del termine per ricorrere. È noto infatti come per l'applicazione di siffatto principio, esclusivamente inspirato da considerazioni di equità, la dottrina e la giurisprudenza siano concordi nel richiedere la condizione che l'errore pel quale fu adita una giurisdizione diversa da quella competente, sia scusabile e non dipendente da colpa grave che, secondo l'antico principio di diritto, si equipara al dolo. Nel caso in esame la Giunta municipale di Ventimiglia contro la decisione della Giunta prov. amm. ricorse al Governo del Re, credendo applicabile, come essa dice, l'art. 172 della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889, n. 5921, e soltanto dopo che il Ministero dell'Interno ebbe significato al Comune la propria incompetenza nella materia, la detta Giunta comunale rinnovò il ricorso indirizzandolo a questa Sezione.

Ora, è molto facile il rilevare che l'art. 172 della ci-

tata legge, il quale dispone che « contro le decisioni della Giunta prov. amm., i Consigli comunali ed i Prefetti potranno ricorrere al Governo del Re », sussegue immediatamente agli articoli 166 e seguenti riguardanti determinate attribuzioni di ordine tuttavia della Giunta provinciale tra le quali non è affatto specificata quella relativa ai licenziamenti dei segretari comunali, e devesi poi tenere presente che nella medesima legge l'art. 12, regolando la speciale materia della posizione dei segretari, e dei rapporti tra questi e le amministrazioni comunali, esplicitamente stabilisce che « contro la deliberazione del Consiglio comunale di licenziamento del segretario è ammesso ricorso alla Giunta prov. amm. e dalla decisione di questa al Consiglio di Stato. »

Ciò posto, non è giustificabile l'operato della Giunta comunale e dessa non può a propria scusa addurre alcuna oscurità od incertezza di locuzione della legge, la di cui parola non potrebbe essere più chiara e precisa, e di cui a nessuno e tanto meno alle autorità comunali, è lecito ignorare le disposizioni: *nec supina ignorantia ferenda est*. E la Giunta municipale ricorrendo al Governo del Re in un caso, nel quale è espressamente prescritto il ricorso al Consiglio di Stato, non ha soltanto errato ma ha contravvenuto ad un tassativo precetto legislativo. Per ciò ritiene il Collegio che nella particolarità della fattispecie sia esclusa l'applicabilità della benigna regola sancita in ausilio dell'errore scusabile, e che per conseguenza il ricorso della Giunta comunale prodotto al Governo del Re non abbia valso a sospendere la decorrenza del termine per impugnare innanzi a questa Sezione la pronunzia della Giunta prov. amm.

Attesochè, accogliendosi il surriferito motivo di irricevibilità contenuto nella prima memoria dal controricorrente prodotta e depositata entro il termine di cui nell'art. 31 della legge 2 giugno 1889, non è luogo ad ulteriore indagine circa le altre eccezioni di irricevibilità del ricorso, ed anche circa la questione sollevata dal Municipio ricorrente il quale ha creduto di eccepire a sua volta la tardività di una speciale eccezione pregiudiziale successivamente proposta dal Marcenaro con la memoria dell' 11 aprile 1899.

Attesochè la irricevibilità del ricorso, giusta quanto fu

sopra osservato, preclude l'adito a qualsiasi pronunzia in ordine alla dedotta incompetenza dell'autorità amministrativa.

Per questi motivi la Sezione dichiara irricevibile il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 14 aprile 1899, n. 189)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Scapolo (avv. Bona) — Ministero dell'Interno

Mutamento di rappresentanza per variazione della popolazione — Doveri del Prefetto — Diritto di ogni cittadino di provocarne i provvedimenti e di reclamare contro i medesimi.

L'aumento della rappresentanza, a termini dell'articolo 250 della legge com. e prov., è obbligatorio appena concorrono le condizioni richieste dal detto articolo; ed il Prefetto, anzichè essere investito di un potere discrezionale, non ha altra facoltà che quella di accertare se le dette condizioni effettivamente concorrano.

A provocare l'esercizio di tale facoltà del Prefetto non è necessario che l'istanza sia prodotta dall'autorità comunale, ma può essere prodotta da qualunque cittadino del Comune; come ogni cittadino può ricorrere al Governo del Re, e alle giurisdizioni amministrative contro il decreto prefettizio.

Attesochè il ricorso del Dr. Antonio Scapolo contro il Decreto 4 luglio 1897 con cui il prefetto di Padova si rifiutava di ordinare l'aumento della rappresentanza amministrativa del comune di Piove, venne respinto dal Governo del Re per un motivo di rito e per un motivo di merito. In rito il Governo del Re ritenne che solo l'autorità comunale costituita avesse il diritto di chiedere l'aumento della rappresentanza, non potendo invece un tale diritto farsi valere dai cittadini singolarmente, ancorchè da molti nello stesso tempo e nello stesso atto, nè potendo al diritto in quistione applicarsi il disposto dell'articolo 129 della legge comunale e provinciale che ha riferimento ai diritti patrimoniali. In merito il Governo giudicò non essersi verificato nel comune di Piove quell'aumento di popolazione che sarebbe stato necessario per disporre l'aumento della rappresentanza.

Attesochè, ciò premesso, il provvedimento impugnato si appalesa sotto un doppio aspetto viziato di illegittimità.

In primo luogo non potevasi negare al Dr. Antonio Scapolo la veste per chiedere l'aumento della rappresentanza, imperocchè, se la proporzionalità della rappresentanza alla popolazione è indubbiamente un interesse dei Comuni come enti pubblici e delle autorità comunali costituite, non si può disconoscere che sia anche un interesse dei cittadini *uti singuli*, interesse concreto e sufficiente ad attribuire loro il diritto di chiedere al Prefetto l'applicazione della legge e per reclamare, occorrendo, contro il provvedimento negativo del Prefetto all'autorità superiore. Non è mestieri, per venire a questa soluzione, far capo all'articolo 129 della legge comunale e provinciale ed alla teoria dell'azione popolare, trattandosi nel caso non di una azione che il cittadino promuova *procuratorio nomine*, per il Comune e nel semplice interesse generale dell'esatta applicazione della legge, ma di un'azione avente per sostrato un interesse individuale e particolare quale è quello del cittadino di avere la rappresentanza consentita dalla legge.

Attesochè, in quanto poi concerne la quistione di merito, non può ritenersi sufficiente la motivazione in base alla quale il Regio Decreto impugnato ritenne che nel comune di Piove non si fosse verificato l'aumento della popolazione sopra i 10,000 abitanti. E tanto meno può giudicarsi insufficiente la detta motivazione, quando si consideri che la quistione non era stata risoluta neppure nel primo grado amministrativo, avendo il Prefetto di Padova dichiarato nel suo decreto del 4 luglio 1897 di non voler entrare nel merito della quistione stessa.

Attesochè d'altro canto la quistione di merito, una volta sollevata dal Dr. Scapolo e dagli altri cittadini di Piove, doveva pur essere risoluta, non potendosi accettare la teoria esposta nel decreto prefettizio, cioè che l'aumento della rappresentanza sia rimesso al potere discrezionale del Prefetto, in guisa che egli possa concederla o negarla secondo criteri di convenienza e scegliere il momento per ordinarla. Invece devesi ritenere che l'aumento della rappresentanza, ai termini dell'articolo 250 della legge comunale e provinciale, è obbligatorio, appena concorrano le condizioni all'uopo richieste, e che il Prefetto, anzichè es-

sere investito di un potere discrezionale, non abbia altra facoltà che quella di accertare se le dette condizioni effettivamente concorrano, e non possa negarsi a tale accertamento, quando sia stata presentata analoga istanza dagli interessati.

Per questi motivi, la Sezione, accogliendo il ricorso del Dr. Scapolo, annulla l'impugnato R. D. 13 ottobre 1897 e il Decreto 4 luglio 1897 del Prefetto di Padova, e rimette l'affare al Prefetto medesimo, perchè provveda con decreto motivato sull'istanza dei cittadini di Piove.

SEZIONE IV

(Decisione 21 aprile 1899, n. 198)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI

Tacci (avv. Mazza e Severi) — Ministero dell'Interno

Istituzioni pubbliche di beneficenza — Amministratori — Uffici vitalizi e temporanei — Intendimenti della legge — Facoltà del Ministero — Diritti acquisiti in conseguenza degl'incarichi avuti — Competenza giudiziaria.

Nelle amministrazioni dei pubblici istituti di beneficenza gli uffici vitalizi non sono espressamente vietati dalla legge; ma per lo spirito della vigente legislazione devono ritenersi come men preferiti.

È nelle attribuzioni ministeriali, per gli art. 65 e 67 della legge 17 luglio 1890, aderire o meno al voto della rappresentanza comunale inteso a mantenere un sanitario, vita sua durante, nella carica onoraria che egli occupa in un ospedale. E perciò dal punto di vista della legittimità la risoluzione ministeriale di non aderire al voto suddetto non può essere censurata.

Laddove però il sanitario vantasse veri e propri diritti derivanti dal suo incarico, potrà sempre farli valere innanzi l'autorità giudiziaria.

Attesochè senza contrastare che nello spirito della vigente legislazione stia piuttosto il concetto d'una abbastanza frequente rinnovazione di amministratori d'istituti caritativi, che non quello di cariche conferite a vita, riuscirebbe ad enormità il trarre quel concetto a conseguenze tanto assolute da escludere in contrario fin'anche una disposizione transitoria. Basta tener presenti gli art. 4 e 9 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 per capacitarsi che gli uffici vi-

talizii non sono vietati, ma tutto al più meno preferiti; e che ciò che le particolari volontà potrebbero stabilire, può eziandio, senza tema d'illegalità o d'eccesso, essere imposto dai pubblici poteri, chiamati a supplire al silenzio dei fondatori, o a modificare regole amministrative che più non meritino di persistere quali originariamente vennero divisate e dettate.

In verità non si scorge come la legge abbia potuto assumere parvenza d'ostacolo ad approvare una deliberazione di Consiglio comunale intesa a mantenere nel sig. Giovanni Tacci, vita sua durante, un ufficio, che di fatto a vita fu coperto da tutti i predecessori di lui; ed ovvie si presentano ipotesi di particolari titoli di benemerenza per spiegarsi quella deliberazione, presa nel momento in cui come regola perpetua veniva votato il rinnovamento delle cariche a brevissimi periodi di tempo.

Avevasi per accogliere il proposito della rappresentanza comunale l'argomento della pratica ultrasecolare, nè probabile e verosimile poteva ravvisarsi il pericolo di danni, laddove la pratica stessa fosse rimasta rispettata ancora fino alla scomparsa dell'odierno investito. Ma tutto ciò rimanga ad esuberanza aggiunto, posciachè dell'opportunità e convenienza non sia giudice questa IV Sezione.

Attesochè, l'aderire oppur no al ricordato voto, rientrava nelle facoltà ministeriali, come si deriva dal combinato disposto degli art. 65 e 67 della legge succitata; onde, dal punto di vista della legittimità, la risoluzione ministeriale di elimina dell'anzidetta disposizione transitoria, non può menomamente essere attaccata. Invano il dott. Tacci fa appello agli statuti anteriori ed ai documenti relativi alla sua nomina; nulla da essi si deriva nè pro nè contro; e quando pure quel silenzio volesse aversi per affermazione in grazia dell'osservanza di cui è stato precedentemente fatto ricordo e non perciò la facoltà di mutamenti ne resterebbe infirmata, laddove, almeno l'osservanza stessa non potesse aver generato che un semplice interesse morale, anzichè vero e proprio diritto. E semplice interesse, d'ordine morale, può ravvisarsi nella continuazione dell'esercizio di una carica onoraria, quale è e resta nonostante la tenue indennità che vi è annessa, quella coperta dal dott. Tacci. Logico e giuridico apparisce dunque, che l'interesse particolare ceda al pubblico, il cui presupposto è implicito nel provvedimento ministeriale; che se poi, veri e propri diritti

dipendentemente dal ricevuto incarico vantasse il ricorrente sì da riuscirgli di fondamento diretto o indiretto ad azione giudiziaria, non sembra che alla contesa la giurisdizione di questo Collegio sia stata bene prescelta ed invocata.

Per questi motivi la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 26 maggio 1899, n. 251)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Comune di Torano Castello (avv. Conflenti) — G. P. A. di Cosenza e Musacchio (avv. Tutino)

Sanità pubblica — Deliberazioni consiliari che vincolano i Comuni oltre cinque anni — Approvazione della G. P. A. — Esecutorietà — Effetti circa la stabilità dei medici condotti — Atti consiliari — Doppia deliberazione — Art. 160 della legge com. e prov.

Le deliberazioni consiliari impegnanti il bilancio comunale per una spesa, di cura sanitaria, ultraquinquennale, devono essere integrate dall'approvazione della G. P. A.; e il visto *del Prefetto non potrebbe dar loro esecutorietà, giusta l'art. 78 del regolamento alla legge comunale e provinciale.*

Intervenuta però l'approvazione della G. P. A., la deliberazione deve ritenersi esecutoria dal suo inizio, anche agli effetti del decorrimento del triennio per l'acquisto della stabilità della nomina di medico condotto, e per la misura dello stipendio determinata nella deliberazione stessa.

Per quegli atti consiliari che vincolano il Comune per oltre cinque anni è prescritto che essi siano deliberati due volte in riunioni da tenersi a distanza non minore di venti giorni, ma tale disposizione dell'art. 162 della legge com. e prov., testo unico 4 maggio 1898, non esclude che la deliberazione di conferma possa anche esser presa dopo decorso il suddetto periodo di venti giorni.

Considerato che tutta la contestazione sollevata dal ricorso del comune di Torano Castello si assomma nella validità o meno della deliberazione consigliare del 30 luglio 1892, donde deriverebbe il diritto alla stabilità invocata dal sanitario dott. Musacchio;

Considerato che questa deliberazione fu ritenuta, a tutti gli effetti, valida dalla decisione della G. P. A. di Cosenza, poichè fu deliberata a forma di legge dal Consiglio comunale il 30 luglio 1892, fu riconfermata dallo stesso Consiglio il 5 settembre 1893, e venne approvata dalla G. P. A. nel 18 gennaio 1894; per la qual cosa la G. P. A. potè ritenere che il diritto alla stabilità pel compiuto periodo triennale di prova e per la misura predefinita dello stipendio, era già acquisito dal dott. Musacchio, quando nel 5 settembre 1895 il Consiglio comunale volle illegalmente licenziarlo per fine di ferma;

Considerato che, ad invalidare le conclusioni a cui viene la G. P. A., nella impugnata decisione, malamente il ricorso del Comune deduce, in contrario, che la deliberazione consigliare del 30 luglio non fu vistata dal Prefetto e non avendo per tale mancanza acquistata la esecutorietà non poteva per ciò produrre effetti utili a pro' del sanitario dott. Musacchio; e che se la esecutorietà di quella deliberazione si vuole fare sorgere dall'approvazione che le dava la G. P. A. nel 18 gennaio 1894, l'effetto utile pel dott. Musacchio manca, poichè il triennio di prova al 5 settembre 1895 non sarebbe compiuto.

Contro le quali deduzioni giustamente fu ritenuto dalla G. P. A. che la deliberazione 30 luglio perchè impegnava il bilancio per una spesa di cura sanitaria, ultraquinquennale, aveva bisogno di essere integrata dall'approvazizione della G. P. A.; ed il visto del Prefetto, ancorchè fosse intervenuto, non avrebbe potuto darle validità, come espressamente è ricordato dall'art. 78 del regolamento alla legge comunale e provinciale. L'approvazione della G. P. A. rende fin dai suoi inizii esecutoria la deliberazione consigliare; e quella del 30 luglio fu confermata in seconda lettura il 5 settembre; nè rileva se fu confermata con qualche ritardo, quando il disposto dell'art. 162 della legge comunale e provinciale non stabilisce come obbligatorio che un periodo di tempo non minore di venti giorni;

Considerato che la G. P. A., dalla enunciativa dei fatti esposti dal Sindaco al Consiglio comunale nella tornata del 30 luglio 1892, e dal Consiglio senza osservazione accettati ricavò il convincimento che il sanitario dott. Musacchio aveva prestato effettivo servizio al Comune fin dai principii dell'anno 1892, e che la ripartizione dello stipendio i-

lire 800 e in lire 400, per le due categorie di cura sanitaria, era ammessa e ritenuta dal Consiglio comunale, sia nella deliberazione del Consiglio comunale, sia nella riconfermativa che seguì nel 5 settembre; oltre che la ripartizione stessa era già stabilita nel bilancio approvato per il 1892. Epperò su tale convincimento non potrebbe apportare apprezzamento di sorta questa Sezione, che è chiamata, nella specie, a decidere in virtù dell'art. 24 della sua legge organica.

Considerato che, ammessa a tutti gli effetti la validità della deliberazione consigliare 30 luglio 1892, confermata nel 5 settembre 1893, riesce inattendibile la denunziata mancanza di motivazione della decisione impugnata, relativamente alla violazione dell'articolo 111 legge comunale e provinciale, per avere il Sindaco stabilito lo stipendio del sanitario in luogo del Consiglio, e relativamente al diritto acquisito dal sanitario allo stipendio in lire 800. Ammessa la validità delle deliberazioni consigliari che il Comune impugnava dinanzi alla G. P. A., rimane logicamente esclusa sia la pretesa violazionne dell'articolo 111, sia la negazione del diritto al sanitario allo stipendio delle lire 800; perchè la tesi contraria sarebbe una contraddizione evidente. La motivazione è implicita, come e non altrimenti la conseguenza è implicita nelle sue premesse; nè si può censurare in questa sede il procedimento logico che il magistrato decidente in merito ha seguito per giungere ad una conclusione che è giusta.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 gennaio 1899, n. 7)

Presidente GIORGI — *Relatore* BENTIVEGNA

Congr. di Carità di Russi (avv. Gramantieri) —
Intendenza di Finanza di Ravenna (avv. erar. Tambroni).

Inabili al lavoro — Mantenimento — Ordinanze — Indagini — Prove — Notificazioni — Bilanci — Spese di beneficenza generica — Diritto dello Stato al rimborso.

Le indagini preventive, che l'autorità di pubblica sicurezza deve fare per accertare che i ricoverandi si trovino nelle condizioni prescritte dall'art. 81 della legge, non è prescritto debbano risultare nelle ordinanze diri-

covero, bastando che in esse siano citati gli articoli di legge che prescrivono quelle indagini; salvo la prova a chi vi abbia interesse che le indagini stesse non furono realmente fatte.

Non è prescritto che le ordinanze di ricovero, oltre che al Comune, siano anche notificate alla Congregazione di Carità.

SEZIONE IV

(Decisione 9 giugno 1899, n. 277)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Bottero e Caccia (avv. Severino) — Ministero dei Lavori Pubblici (avv. erar. Tambroni) e Comune di Cassine

Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato — Procura all'avvocato sottoscrittore posteriore alla data del ricorso, ma anteriore a quella della notificazione — Procedibilità — Dichiarazione di pubblica utilità — Indicazione dei proprietari dei fondi — Art. 16 della legge sulle espropriazioni — Comuni — Art. 7 del Regolamento 26 luglio 1896.

La circostanza che un ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, munito della firma di un avvocato di Cassazione, porti la data anteriore a quella del mandato conferito all'avvocato, non può condurre alla irricevibilità del ricorso, quando risulti che all'atto della notificazione del medesimo, l'avvocato sottoscrittore fosse già investito della legale rappresentanza del ricorrente.

Un decreto di dichiarazione di pubblica utilità non può essere impugnato per erronea indicazione del proprietario di un fondo da espropriare, quando risulti che, sebbene il fondo fosse stato alienato, rimase intestato nel catasto al proprietario che lo aveva prima (art. 16 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità).

Per l'art. 7 del Regolamento approvato con R. Decreto 26 luglio 1896, i Comuni sono dispensati dall'autorizzazione del Prefetto per acquistare beni stabili quando tali acquisti si effettuano per l'esecuzione di opere dichiarate di pubblica utilità.

Attesochè la difesa del Comune resistente rinunciò alla pubblica udienza alle eccezioni pregiudiziali già opposte al ricorso per riconosciuta insussistenza dei motivi di fatto sui quali erano fondati; ma ne propose un'altra desunta

dall'avere l'avvocato dei ricorrenti sottoscritto in loro vece il ricorso quando non ancora trovavasi munito di speciale mandato. E certamente al ricorso figura apposta la data del 18 luglio 1898, mentre la procura è del 23 dello stesso mese. Il ricorso però non fu notificato al Ministero e al Comune se non dopo che l'assunto patrocinio dei ricorrenti era perfettamente legalizzato, essendosi proceduto agli atti di notifica nel 26 e nel 27 del detto mese di luglio. Nè può dubitarsi che quale che sia la data della materiale scritturazione, la legale produzione del ricorso risulta soltanto dalle due operazioni della notifica e del susseguente deposito; e però, non ostando altri motivi d'irritualità, basta alla procedibilità del ricorso che al primo di questi due momenti il sottoscrittore fosse già in forma autentica investito della legale rappresentanza di coloro che ricorrono;

Attesochè a torto viene impugnato il Decreto di dichiarazione di pubblica utilità per avere erroneamente indicato come proprietario del fondo da espropriare uno dei ricorrenti, cioè il Bottero, invece della ricorrente Caccia e dei suoi figliuoli minori. Sta invece in fatto che, pur essendo stato quel fondo alienato dal Bottero fin dal 15 aprile 1884, rimase ad esso intestato in catasto; nè fu fatta domanda di voltura che addì 2 luglio 1898. A prescindere quindi che la lamentata indicazione è affatto estranea al testo del Decreto, se nel piano particolareggiato di esecuzione del 15 maggio 1898, approvato col Decreto stesso, il fondo fu designato come di pertinenza del Bottero, fu con ciò fatta regolare e precisa applicazione dell'art. 16 della legge sull'espropriazione per pubblica utilità, essendo quivi tassativamente disposto che insieme ai confini, alla natura e alla quantità del fondo, all'allibramento e al numero di mappa sia indicato appunto il nome e cognome del proprietario inscritto nei registri catastali;

Attesochè, d'altra parte, se la signora Caccia, insieme ad altri opponenti, si mostrò conscia del progetto ne' vari ricorsi presentati al Prefetto e al Ministero prima della emanazione del Decreto, vanamente oggi essa vorrebbe trarre partito dalla cennata circostanza per affermarsi ignara della divisata espropriazione del fondo appartenente a lei ed ai suoi figli minorenni e per attribuire alla indicazione del nome del Bottero, contenuta nel piano parti-

colareggiato, il non aver provocato nell'interesse dei detti suoi figliuoli l'autorizzazione giudiziaria ad accettare l'indennità loro dovuta; e d'altra parte essa non dovrebbe che imputare a sè stessa gli effetti della trascurata voltura. Del resto non potendo l'allegata ignoranza importare la illegittimità e inefficacia del Decreto che dichiarò la pubblica utilità dell'opera, non appartiene certo a questa sede il rimettere in termine la ricorrente per lo sperimento delle ragioni dei suoi figliuoli sulla determinazione del prezzo;

Attesochè manca egualmente di base l'altro mezzo di annullamento che si vorrebbe desumere dal difetto della previa autorizzazione all'acquisto del terreno da occupare in relazione alla natura non obbligatoria della progettata opera, bastando osservare che l'art. 7 del regolamento approvato con R. D. 26 luglio 1896 dispensa i Comuni dall'autorizzazione deferita ai Prefetti per l'acquisto dei beni stabili quando tali acquisti occorrino per l'esecuzione di qualsiasi opera dichiarata di pubblica utilità;

Attesochè, non competendo ai ricorrenti altra facoltà d'impugnare il Decreto di cui trattasi che quella concessa per soli motivi di legittimità dall'art. 24 della legge organica sul Consiglio di Stato, non è il caso di seguire il Comune nelle osservazioni e negli apprezzamenti di merito.

Per questi motivi rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(**Decisione** 20 **gennaio** 1899, **n.** 43).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Ministero del Tesoro — Albergo dei Poveri del Salvatore di Paternò (avv. Garofalo).

Inabili al lavoro — Termine dei 20 giorni stabilito dall'art. 26 del Regio Decreto 19 novembre 1889 — Se sia perentorio — Se le Opere pie possano produrre ricorso prima dell'autorizzazione da parte della G. P. A.

Il termine di 20 giorni, stabilito dall'art. 26 del Decreto legislativo 19 novembre 1889, è perentorio (1).

Gli amministratori delle Opere pie hanno l'obbligo, anche prima dell'autorizzazione da parte dell'autorità tutoria, di prendere i provvedimenti conservatori in casi

(1) Giurisprudenza costante — Negli stessi sensi è la decisione 7 gennaio 1899, n. 1, *Min. del Tesoro - Opera pia Bianchi, Candeloro e G. P. A. di Ancona.*

di urgenza, tra i quali provvedimenti va certamente compresa la produzione di ricorsi all'effetto di evitare decadenze di diritto.

SEZIONE IV

(Decisione 16 giugno 1899, n. 285).

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Deputazione Provinciale di Ascoli Piceno (avv. Dari)
— G. P. A. di Ascoli Piceno

Regolamenti provinciali per la distribuzione ai Comuni dei sussidi a favore della istruzione primaria — Quando debbono essere approvati dalla G. P. A.

I regolamenti da deliberarsi dai Consigli provinciali delle Marche e dell'Umbria, per la distribuzione ai Comuni del sussidio per la istruzione e l'educazione concessa dai decreti commissariali del 1861, appartengono alla categoria di cui nell'art. 167, n. 3, della legge comunale e prov. del 1889, e quindi, a senso dell'art. 223 della stessa legge, debbono essere approvati dalla G. P. A. solamente in caso di opposizione degli interessati.

Attesochè per la risoluzione dell'attuale controversia si presenta indispensabile la preliminare indagine se il regolamento formato dal Consiglio provinciale di Ascoli Piceno per la distribuzione dell'annuo assegno di lire 25,000, istituito a favore di quella Provincia per sussidio all'istruzione ed alla educazione, giusta il decreto 12 giugno 1861, n. 816, del Commissario generale straordinario per le Marche, dovesse essere, alla stregua delle norme fissate dalla legge comunale e provinciale, sottoposto all'approvazione della G. P. A.

Attesochè su questo proposito è da considerarsi che il regolamento anzidetto, come anche fu espressamente rilevato dal parere della Sezione consultiva di questo Consiglio del 12 agosto 1896, trae la sua ragione di essere dal disposto dell'art. 201, n. 16, della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889, n. 5921 (art. 217, n. 15, dello attuale testo unico 4 maggio 1898, n. 164), perciocchè esso regolamento è inteso a disciplinare il funzionamento di una istituzione pertinente alla Provincia e da questa amministrata;

Attesochè per l'art. 223 della citata legge (art. 245

del testo unico) è stabilito che sono sottoposte all'approvazione della G. P. A. le deliberazioni del Consiglio provinciale quando riflettano atti della natura di quelli, cui si riferiscono gli art. 142, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 173, o sono relative alla creazione di stabilimenti pubblici a spese della Provincia;

Attesochè, tra tutti gli articoli sopra menzionati, l'unico da tenersi presente ai fini della disputa attuale è l'art. 167, n. 3 (art. 194, n. 7, del testo unico vigente), il quale dispone che all'approvazione della G. P. A. sono soggetti « i regolamenti d'uso e d'amministrazione dei beni del Comune, e delle istituzioni che il medesimo amministra in caso di opposizione degli interessati; »

Attesochè dalla chiara locuzione di questo articolo (applicabile anche in riguardo all'amministrazione provinciale) emerge che pei regolamenti del genere di quello ora in questione, a differenza di altri regolamenti e di altri atti deliberati dalle rappresentanze dei Comuni e delle Provincie, non in ogni caso è richiesta l'approvazione della G. P. A., ma soltanto quando da parte degli interessati siasi fatta opposizione contro tutte o contro taluna delle disposizioni in esso regolamento contenute. Ed evidentemente al carattere differenziale ora posto in rilievo si ebbe riguardo dall'art. 80 del regolamento approvato col R. D. 10 giugno 1889, n. 6107, nel quale articolo è detto che soltanto i regolamenti relativi alle materie di cui ai n. 4 e 5, e non quelli contemplati dal numero 3 dell'art. 167 della legge comunale e provinciale, diventano esecutivi quando siano stati approvati dalla G. P. A.;

Attesochè resta così anche meglio chiarito che, qualora nessun reclamo sia stato avanzato contro i regolamenti di cui all'art. 167, n. 3, della legge, questi non hanno d'uopo di alcuna approvazione per parte dell'autorità tutoria per divenire esecutivi: e ciò tanto più è da ritenersi in quanto si rifletta che le norme, le quali tendono a limitare la regola dell'autonomia comunale e provinciale, rientrano nel novero di quelle che, secondo il principio sancito dall'art. 4 delle disposizioni preliminari del Codice civile, non debbono essere estese oltre i casi in esse espressi;

Attesochè nei sensi ora accennati è da intendersi la avvertenza formulata nel succitato parere di questo Con-

siglio, l'avvertenza cioè che i regolamenti da deliberarsi dai Consigli provinciali delle Marche e dell'Umbria pel riparto di detto sussidio annuale, dovessero essere approvati dalle rispettive G. P. A., ai termini dell'art. 223 della legge. Poichè infatti, come già fu osservato, secondo tale articolo combinato con l'altro art. 167, n. 3, l'ingerenza della G. P. A., nella speciale materia di cui si tratta, allora soltanto si esplica, quando sia eccitata da un reclamo degli interessati, non può dubitarsi che a questo concetto la Sezione consultiva intese di riferirsi;

Attesochè nel concreto caso, nessuna opposizione essendo sorta contro il regolamento deliberato dal Consiglio provinciale di Ascoli Piceno a proposito dell'istituzione scolastica pertinente a quella Provincia, mancava la condizionale voluta dalla legge perchè su quel regolamento potesse essere competentemente spiegata la ingerenza della G. P. A.: e quindi le deliberazioni di questa, le quali si ravvisano provocate ed emanate in base ad una erronea interpretazione di legge, sono da ritenersi prive di efficacia giuridica, ognorachè contro di esse insorge l'amministrazione provinciale interessata, evidente essendo il difetto di potestà, vizio originale ed insanabile, che osta nel modo più assoluto alla legale esistenza di quei deliberati;

Attesochè, indipendentemente da quanto è stato fin qui osservato, ovvio sarebbe riconoscere che il regolamento approvato dal Consiglio provinciale per la distribuzione dell'annuale sussidio e non contestato da alcun interessato, mentre corrisponde ad un razionale e liberale indirizzo educativo, d'altro canto avendo accettato come criterio fondamentale il riparto in ragione della popolazione, non si discosta dalla norma a cui fu inspirato il decreto istitutivo del R. Commissario straordinario del 12 gennaio 1861;

Attesochè, senza soffermarsi sopra questa od altre considerazioni, che investirebbero il merito, le altre sopra esposte, per le quali, nella specie, è da ritenersi esclusa la esplicabilità dell'attribuzione tutoria della G. P. A., consigliano senz'altro l'accoglimento del ricorso;

Per questi motivi, la Sezione annulla per difetto di competenza le deliberazioni della G. P. A. di Ascoli Piceno con le quali venne negata l'approvazione al regolamento deliberato dal Consiglio provinciale, riguardante il riparto del sussidio istituito, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 24 marzo 1899, n. 157)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Ministero del Tesoro (avv. erar. Silvestre) G. P. A. di Chieti e Congregazione di carità di Chieti (avv. De Zerbi, Riccio e Centola).

Inabili al lavoro — Minorenni — Età di nove anni — Se debbansi rilasciare i ricoverati sol perchè abbiano compiuto tale limite di età.

Se la legge ritiene come inabili al lavoro i fanciulli che non abbiano compiuti i nove anni, da ciò non deriva che essi debbano essere considerati abili non appena compiuti i nove anni e che debbano quindi essere senz'altro rilasciati; onde fino a che l'Autorità di P. S., o in seguito a proprie indagini o in seguito al procedimento indicato nell'art. 8 del Regio Decreto 19 novembre 1889, non abbia riconosciuta la mancanza di altre cause per le quali il minorenne, indipendentemente dall'avere compiuto i nove anni, possa essere ritenuto inabile al lavoro, e non abbia emessa la ordinanza di rilascio, l'ente, che a termini di legge sia chiamato a rimborsare all'erario la relativa spesa di mantenimento, non può sottrarsi a tale obbligo (1).

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 348)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Credito Fondiario dell'Opera Pia S. Paolo di Torino (avv. Frola) — G. P. A. di Novara e Comune di Salussola

Coltivazione a riso — Ricorsi di competenza della G. P. A. — Deliberazioni vistate dal Prefetto — Ricorso alla IV Sezione contro decisioni della G. P. A. che si dichiari incompetente — Se la IV Sezione possa decidere nel merito.

A sensi dell'art. 1, n. 10, della legge 1° maggio 1890, sono soggetti alla giurisdizione della G. P. A. non sola-

(1) Lo stesso ebbe a decidere la IV Sezione con l'altra decisione 3 marzo 1899, n. 107, *Ministero del Tesoro — Asilo di Mendicità di Chieti.*

In entrambe poi queste decisioni la Sezione ribadì le massime che il termine di cui si parla nella disposizione dell'art. 25 del decreto legislativo 19 novembre 1889 non sia perentoria e che la pubblica Amministrazione non può mai essere condannata alle spese, anche soccombendo nel giudizio.

mente i ricorsi contro deliberazioni della Giunta municipale alle quali il Prefetto abbia negato il visto, *e che si sono perciò ad essa devolute di ufficio, ma anche quelle dirette contro deliberazioni della Giunta state vistate dal Prefetto.*

La disposizione dell'ultima parte dell'art. 19 della legge 1° maggio 1890 vuolsi intendere nel senso che, annullate le decisioni della G. P. A. per violazione di legge, la IV Sezione del Consiglio di Stato pronunzia nel merito solamente quando una decisione di primo grado sul merito sia intervenuta, non già quando, essendosi la G. P. A. erroneamente ritenuta incompetente, non abbia avuto modo di scendere allo esame del merito.

Considerato, in diritto, che, secondo l'art. 1°, n. 10 della legge 1° maggio 1890, n. 6837, la G. P. A. è investita di giurisdizione amministrativa per decidere, pronunziando anche in merito, dei « ricorsi contro le deliberazioni della Giunte municipali relative alla coltivazione a riso presentati dagli interessati o devoluti d'ufficio per esservi stato negato il *visto* del Prefetto, ai termini del capoverso dello art. 3 della legge 12 giugno 1866, n. 2967; »

Che per la retta intelligenza della disposizione ora riferita giova tenere presenti quelle della legge 12 giugno 1866, la quale, dopo avere disposto nell'articolo 1° che la coltivazione del riso è permessa alle distanze dagli aggregati di abitazioni e sotto le condizioni prescritte nell'interesse della pubblica igiene dagli speciali regolamenti provinciali, e dopo aver stabilito nell'art. 2 che chiunque voglia attivare la coltivazione a riso dovrà farne apposita dichiarazione, in seguito della quale la Giunta municipale dovrà deliberare indicando se sono osservate le distanze e la condizioni volute dai regolamenti o designando le prescrizioni all'uopo occorrenti, fissa nel successivo art. 3 le norme seguenti: « La dichiarazione con la deliberazione della Giunta saranno pubblicate e trasmesse entro 10 giorni alla autorità governativa, la quale vi apporrà il suo *visto*, se riconoscerà osservata la legge e il regolamento. In caso contrario e quando insorgano opposizioni, il Prefetto decideciderà con Decreto motivato in Consiglio di prefettura nel termine di un mese dalla ricevuta, decorso il quale senza alcun provvedimento, la coltivazione del riso dichiarata non potrà vietarsi se non dopo un anno; »

Che alle stregua di queste norme, espressamente richiamate nell'art. 1°, n. 10 della legge 1° maggio 1890, ben si comprende come, oltre i ricorsi presentati dagli interessati contro le deliberazioni della Giunta municipale possono esservi in *subiecta materia* altre controversie, le quali il Prefetto deferisce d'ufficio alla cognizione della G. P. A., allorchè per non avere esso apposto il suo *visto* alla deliberazione della Giunta municipale siano insorte opposizioni. Anche per queste vertenze, che traggono la loro origine dal fatto negativo del Prefetto, la legge del 1° maggio 1890, modificando la precedente del 12 giugno 1866 sulla coltivazione del riso, volle dare attribuzione giurisdizionale alla G. P. A., ma evidentemente con lo avere statuito che questa è investita della potestà di decidere, pronunciando pure in merito, i ricorsi ad essa devoluti d'ufficio per essere stato negato il *visto* del Prefetto alle deliberazioni della Giunta comunale, la ricordata legge non intese affatto di escludere dalla cognizione della Giunta provinciale tutti gli altri ricorsi proposti dagli interessati contro le deliberazioni a cui il *visto* prefettizio sia stato concesso;

Che perciò la interpretazione adottata dalla G. P. A. di Novara, la quale reputò sempre e in ogni caso necessaria a far sorgere la propria competenza, la condizione che il ricorso, oltre ad investire le deliberazioni della Giunta municipale contemplate dall'art. 2 della legge 12 giugno 1866, sia altresì diretto contro deliberazioni a cui il Prefetto abbia negato il *visto*, si palesa errata e contraria alla lettera ed alla ragione della legge. È contraria alla lettera perchè la disgiuntiva *o*, adoperata nella locuzione del n. 10 dell'art. 1° della legge succitata del maggio 1890, chiaramente significa che il legislatore non già volle stabilire il simultaneo concorso di due condizioni, nella quale ipotesi avrebbe usato la congiuntiva *e*, ma all'incontro volle contemplare distintamente due casi fra loro distinti, l'uno e l'altro però deferiti ugualmente alla competenza della G. P. A., a seconda che i ricorsi contro le deliberazioni delle Giunte comunali relative alla coltivazione del riso siano alla Giunta provinciale o presentati dagli interessati, o devoluti d'ufficio, e soltanto in relazione diretta a quest'ultimo caso esso legislatore spiegò che la devoluzione d'ufficio non poteva altrimenti accadere che per essere stato negato il *visto* del Prefetto.

Nè meno contraria al pensiero della legge è la interpretazione di cui sopra è cenno, perchè con lo accoglimento di questa si contraddirebbe alla genesi dell'articolo in esame, e perchè con lo escludere ogni possibilità di ricorso contro quelle deliberazioni delle Giunte municipali, che essendo favorevoli o contrarie alle domande di coltura a riso abbiano ottenuto il *visto* del Prefetto, sarebbero sanzionate una disparità di trattamento ed una limitazione di diritto, l'una e l'altra inconciliabili con la ragione della legge, la quale con la istituzione del giudice amministrativo intese garentire ai cittadini la più ampia difesa degli interessi che essi reputino lesi da atti o provvedimenti dell'amministrazione operante;

Considerato che la G. P. A. di Novara, essendosi accertata dell'obbietto suenunciato si astenne dallo entrare nel merito del ricorso prodotto dal Presidente dell'Istituto di credito fondiario dell'Opera pia di San Paolo di Torino contro la deliberazione della Giunta comunale di Salussola, e quel ricorso respinse per l'unico motivo di ordine pregiudiziale che, non essendo stato negato alla deliberazione anzidetta il *visto* del Prefetto, essa Giunta ritenne mancare uno degli estremi imprescindibili per la competenza;

Considerato che mancando qualsiasi giudizio di merito sul ricorso iniziale del Presidente del pio Istituto, questa Sezione, mentre dalle premesse ragioni trae la necessaria illazione che della decisione impugnata impone l'annullamento, non crede però essa di procedere all'apprezzamento ed alla decisione del merito stesso come si vorrebbe dalla difesa del pio ente summenzionato. La disposizione dell'ultima parte dell'art. 19 della legge 1° maggio 1890 vuolsi infatti intendere nel senso che, annullata la decisione della G. P. A. per violazione di legge, la IV Sezione del Consiglio di Stato pronunzia nel merito solamente quando una decisione di primo grado nel merito sia intervenuta: ma quando, come nella fattispecie accade, nessuna decisione circa il merito della contestazione fu emessa dal primo giudice, e tale difetto riconosciuto dipendente da errata interpretazione della legge costituisce appunto la causa determinante l'annullamento della pronunzia, si contravverrebbe al principio che statuisce il doppio grado di giurisdizione, se l'affare non fosse rimesso, analogamente a quanto dispone il citato art. 19 pei casi in cui trattasi di

annullamento per violazione di forma, alla G. P. A. pe
l'effetto che essa esplichi la sua giurisdizione della qual
erroneamente si ritenne sfornita.

Nel caso in disputa dovrà a ciò procedere la G. P. A
di Novara, compiendo l'esame fin qui mancato di tutte l
ragioni e deduzioni con le quali il ricorrente Istituto com-
batte non tanto la legalità quanto la intrinseca sostanz
della deliberazione della Giunta municipale.

Per questi motivi, la Sezione accoglie il ricorso, an
nulla ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 14 aprile 1899, n. 182)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di Montiano — Pio Istituto di S. Spirito
ed Ospedali riuniti di Roma

**Ospedali di Roma — Ricorso alla IV Sezione — Mancata pr
duzione della deliberazione che autorizza il Sindaco
stare in giudizio — Interlocutoria della IV Sezione — Norm
contenute nell'art. 6 del Regolamento 28 agosto 1896 pe
ottenere il rimborso delle spese di spedalità — Loro tra
gressione — Conseguenze.**

*Non è motivo di irricevibilità del ricorso il non es
sersi prodotta dal sindaco la copia della deliberazione d
autorizzazione a ricorrere, potendo la IV Sezione ord
nare, con decisione interlocutoria, l'esibizione di tale d
liberazione* (1).

---

(1) E difatti con decisione *n. 11* pubblicata all'udienza del 7 ge
naio 1899, la IV Sezione ordinò al Sindaco di Montiano di esibire a
punto la copia autentica della deliberazione del Comune, con cui fu a
torizzato al presente giudizio.

La IV Sezione poi, sempre avvalendosi della disposizione contenuta ne
l'articolo 37 della legge 2 giugno 1889, ha emesso le seguenti altre d
cisioni interlocutorie, con le quali ha ordinato mezzi istruttorii, o pr
duzione di documenti importanti per la risoluzione delle relative co
troversie:

— 20 gennaio 1899, *n. 37, Alesi — Prefetto di Foggia, Alesi Vincenzo e
altri*, con cui s'invita il Prefetto a far pervenire nella Segreteria d
Sezione, il verbale di contravvenzione e il parere dell'ufficio del Gen
civile, in seguito ai quali fu emesso l'impugnato Decreto, dandosi al Pr
fetto stesso facoltà di aggiungervi quelle ulteriori produzioni ed osserv
zioni che a suo giudizio possono dar luce alla controversia.

— 17 febbraio 1899, *n. 89, Comune di Vallada — Ministero dei lavo
pubblici, G. P. A. di Belluno e Comuni di Falcade, Forno Canale e di Cence
ghe*, con cui si ordina al Ministero di produrre un tipo dal quale chi
ramente apparisca la precisa ubicazione del punto «*Capitello della Croce*

Secondo la tassativa disposizione dell'art. 6 del regolamento 28 agosto 1896, emanato in base alla legge del 30 luglio detto anno, l'Istituto di S. Spirito e degli Ospedali riuniti di Roma per ottenere il rimborso della

---

la delimitazione dei territori dei tre Comuni suddetti, e l'andamento della strada secondo il primitivo progetto a destra del Biois, e quello che poi ebbe per lo spostamento a sinistra;

— 24 febbraio 1899, *n. 106, Petracchi — Ministero della Guerra*, con cui si richiede il Ministero di depositare nella segretèria della Sezione le carte tutte riflettenti il provvedimento di rimozione del Petracchi, e copia *in extenso* del provvedimento medesimo;

— 10 marzo 1899, *n. 128, Motta — Comune di Curtatone e G. P. A di Mantova*, con cui si ordina alle parti di produrre tutti i documenti rispettivamente presentati nel primo giudizio;

— 24 marzo 1899, *n. 156, Comune di Corte dei Cortesi — G. P. A. e Comune di Cremona*, con cui si manda al Prefetto di Cremona di assumere precise informazioni sulla dimora effettiva del Zanelli Bartolomeo dopo l'attuazione della legge 17 luglio 1890, e più particolarmente dopo il 16 maggio 1893;

— 24 marzo 1899, *n. 159, Provincia di Campobasso — Ministero dell'Interno e Manicomio di S. Lazzaro in Reggio Emilia*, con cui si dispone che, a cura della ricorrente Amministrazione provinciale di Campobasso, sia notificato il ricorso all'Amministrazione della provincia di Massa, e depositato nella segreteria della Sezione il relativo atto d'usciere. Richiedesi inoltre il Ministero dell'Interno di far verificare per mezzo della Prefettura di Reggio Emilia in base a quale atto l'Amministrazione del Manicomio di S. Lazzaro ebbe ad accogliere la mentecatta Alinda e di comunicare alla segreteria i risultati di tale indagine;

— 28 aprile 1899, *n. 205, Sellari-Franceschini — Prefetto di Grosseto e Ministero dei Lavori Pubblici*, con cui s'invita il Ministero a produrre la prova della notificazione fatta al Sellari-Franceschini del Decreto del Prefetto di Grosseto;

— 21 aprile 1899, *n. 200, Comune di Palermo — Ministero dei Lavori Pubblici e Deputazione provinciale di Palermo*, con cui richiedesi al Ministero dei Lavori Pubblici di esibire la pianta corografica e tutti gli altri atti e documenti che servirono di base al parere del Consiglio di Stato 26 marzo 1898 ed al R D. del 21 aprile successivo, ed altri mezzi istruttorii;

— 28 aprile 1899, *n. 213, Giunta Matteo ed altri — Consiglio comunale d'Isola Rizza, G. P. A. e Prefetto di Verona*, con cui richiedesi quest'ultimo di trasmettere alla segreteria della Sezione le deliberazioni del Consiglio comunale d'Isola Rizza, con le quali fu stabilito il piano finanziario pel mutuo occorrente al già deliberato acquisto del Palazzo Polettini; e si autorizzano i ricorrenti a depositare i documenti atti a comprovare la loro qualità di contribuenti del Comune suddetto;

— 24 marzo 1899, *n. 154, Società Generale Italiana dei Telefoni — Ministero delle Poste e dei Telegrafi e Società Anonima Cooperativa Romana dei Telefoni*, con cui si richiede al Ministero delle Poste e dei Telegrafi il Decreto 6 luglio 1898, col quale rinnovò e fece la concessione dell'esercizio telefonico in Roma alla Società Anonima Cooperativa Romana dei Telefoni;

— 7 gennaio 1899, *n. 13, Meucci — Consiglio provinciale di Firenze e Ministero dell'Interno*, con cui si richiede il Ministero dell'Interno di depositare nella segreteria della Sezione le copie delle deliberazioni del Consiglio provinciale, colle quali fu istituita l'ammissione gratuita

spedalità prestata ad infermi poveri non appartenenti al Comune di Roma, entro otto giorni dal licenziamento del malato o alla fine di ogni mese, se la cura spedaliera fosse protratta per più di un mese, deve trasmettere al Prefetto della Provincia, in cui si trova il presunto domicilio di soccorso, la nota delle spese corredata dai documenti atti a provare il concorso delle condizioni fissate dai precedenti articoli del regolamento medesimo.

Non può quindi essere lasciato in libertà dell'amministrazione ospitaliera di trasmettere il conto indifferente-

---

degli alunni nell'Istituto Cattani-Cavalcante, e delegata alla Deputazione provinciale la facoltà di conferire il posto, ecc., nonchè la produzione dell'avviso di concorso in base al quale il posto fu nel 1896 conferito al giovine Galli;

— 19 maggio 1899, *n. 246, Pruschi ed altri — Prefetto di Como e De Grande,* con cui si richiede al Ministero dell'Interno di far pervenire nella segreteria della Sezione il parere sanitario e la sentenza resa dal tribunale di Varese di cui parlano le parti contendenti;

— 26 maggio 1899, *n. 258, Parere — Prefetto di Teramo e Piermarini,* con cui si ordina al Prefetto di dimostrare in qual modo e in qual giorno venne data notizia dell'impugnato Decreto prefettizio, e di produrre altresì copia del parere del Consiglio provinciale, in base al quale fu emesso l'impugnato provvedimento;

— 9 giugno 1899, *n. 267, Alesi Nestore — Alesi Vincenzo ed altri, e Prefetto di Foggia,* con cui s'invita il Prefetto di far pervenire alla segreteria della Sezione documentati schiarimenti, dai quali si possa rilevare se sussista l'inconveniente segnalato dal Consorzio per la bonifica del Carapelle, o se l'abbattimento del ponte in questione sia richiesto da altre ragioni attinenti al buon regime delle acque o alla difesa e conservazione delle sponde e degli argini.

— 16 giugno 1899, *n. 293, Comune di Portici — Ditta Aselmayer, Pfister e C.,* con cui si richiede il Ministero dell'Interno di indagare in qual giorno il Comune di Portici abbia avuto comunicazione in forma amministrativa del Decreto prefettizio 17 marzo 1897 e si ordina al Comune di Portici di produrre copia delle deliberazioni consigliari 11 agosto 1897, nonchè copia della notificazione 30 maggio 1898, n. 1113, fatta del Decreto prefettizio predetto alla Ditta, ecc., e della lettera 1° giugno 1878 con la quale la Ditta accusava ricevuta di tale notificazione;

— 16 giugno 1899, *n. 298, Rizzotti — Prefetto e Ospedale Vittorio Emanuele di Catania,* con cui s'invita il Ministero dell'Interno, perchè dall'Amministrazione dell'Ospedale suddetto siano fatti pervenire alla segreteria della Sezione i capitolati di oneri per l'appalto aggiudicato al Rizzotti; la deliberazione del Consiglio direttivo dell'ospedale del 19 marzo 1898, con l'analoga approvazione della G. P. A.; la fattura della Casa Finzi e Bianchelli per l'acquisto della macchina a doccia; la corrispondenza di ufficio, negli ultimi definitivi stadii, passata col Ministero dell'Interno pel concordato relativo all'assunzione del servizio celtico, ed altri documenti che in relazione alla vertenza Rizzotti l'Amministrazione può ritenere utili;

— 16 giugno 1899, *n. 287, Ditta Fratelli Riva di Milano — Comune di Castello Sopra Lecco,* con cui si ordina che venga dal Ministero fatto constare in atti del giorno in cui ad esso pervenne il ricorso avanzatogli dalla Ditta Riva contro la decisione della G. P. A. del 10 giugno 1897.

mente o alla scadenza di ogni mese od otto giorni dopo la cessazione della cura, per essere questo secondo termine stabilito nel solo caso in cui si tratti di cura cessata infra il mese; ed incombe per conseguenza all'Amministrazione lo stretto dovere di eseguire tale trasmissione alla fine di ciascun mese semprechè la cura abbia una durata maggiore di tale periodo (1).

In caso di trasgressione delle norme contenute nel citato articolo l'eccezionale procedura coercitiva pel rimborso deve limitarsi solo alle spese di un mese, salvo naturalmente all'Amministrazione ospitaliera il diritto di sperimentare nelle forme ordinarie quelle ragioni di credito che le possano competere verso il Comune.

SEZIONE IV

(**Decisione** 26 **maggio** 1899, **n.** 261)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

D'Orsi (avv. Nardelli) — Ministero dell'Interno e Comune di Piano di Sorrento (avv. Margotti)

Decreto Reale — Decisione della Giunta Provinciale Amministrativa — Censura di mancata motivazione — Segretario comunale — Dimissioni accompagnate dalla domanda di liquidazione della pensione — Compito della G. P. A. nello esaminare la relativa deliberazione consigliare — Se debba la G. P. A. entrare nel merito delle accettazioni delle dimissioni — Se lo possa il Governo del Re — Se le dimissioni con domanda di pensione equivalgono a dispensa dal servizio.

Non è redarguibile di mancata motivazione un Decreto Reale, il quale si riferisca puramente e semplicemente ai motivi espressi nel parere del Consiglio di Stato, al quale esso decreto si uniforma.

---

(1) È agevole intendere quanto importi ai Comuni l'adempimento di tale prescrizione, sia perchè siano posti in grado, ove sia possibile, di provvedere direttamente e forse con minor dispendio al proseguimento dell'assistenza segnatamente nei casi di lente malattie che richieggono lunghissime cure, sia perchè non sia loro tolto con improvvisa richiesta di rimborso di accumulate spese di spedalità il beneficio di un rateale e periodico pagamento delle rette.

Ond'è evidente che il diritto a conseguire, nelle forme privilegiate che sono stabilite dal regolamento medesimo, il rimborso delle spese di cura da' Comuni cui presuntivamente appartengano gl'infermi, sia subordinato appunto all'osservanza delle cennate norme.

Neppure è redarguibile di mancata motivazione la decisione della G. P. A., la quale sia il risultato del semplice raffronto tra le circostanze di fatto proprie del caso con le disposizioni della legge applicata.

Se il segretario comunale spontaneamente rinuncia allo ufficio per chiedere la pensione, la G. P. A. non ha, in rapporto alla deliberazione che accoglie tale domanda, veruna altra ingerenza fuorchè quella determinata dall'art. 194, n. 1, della legge comunale, cioè di esaminare la legalità del vincolo ultra quinquennale di spesa che la deliberazione stessa impone al bilancio comunale, e di approvarla o no, facendo conoscere al comune, nell'atto di dover negare l'approvazione, le cause del diniego.

Se la G. P. A. annulla la deliberazione che concede la pensione, non può, senza esservi eccitata dallo impiegato stesso o dal Consiglio comunale, esaminare di sua iniziativa se debba restar ferma la deliberazione che accoglie le dimissioni, subordinate dallo interessato al conseguimento della pensione.

La disposizione dell'art. 266 (ora 293) della legge com. e prov. vale anche pel Governo nel giudicare il ricorso contro una deliberazione della G. P. A. in sede tutoria.

La presentazione volontaria delle dimissioni, accompagnata dalla domanda di liquidazione della pensione non può, se le dimissioni sono accettate, equivalere alla dispensa dal servizio ai termini dell'art. 1, n. 3, della legge 14 aprile 1864.

Attesochè non regga la censura che si muove col ricorso al R. D. di non essere motivato, e di non avere tenuto conto del difetto di motivazione che presenta il provvedimento della G. P. A., perchè, quanto al R. D., i suoi motivi sono, secondo la consuetudine del Ministro dell'Interno che lo promosse, quelli del parere 17 giugno 1898 della Sezione I del Consiglio di Stato comunicato insieme al decreto all'interessato, i quali concisamente ma chiaramente spiegano la ragione del decidere. Quanto al provvedimento della G. P. A. la motivazione, come fu giustamente notato nel parere surriferito, consiste appunto nel risultato negativo che la Giunta ha tratto dal raffronto istituito fra la condizione di fatto, nella quale per ragione della età, e pel numero

degli anni di servizio trovavasi il D'Orsi nel momento in cui abbandonò volontariamente l'ufficio e le condizioni che l'art. 1° della legge 14 aprile 1864, n. 1731, adottata dal comune di Pian di Sorrento per i propri impiegati, pone come fondamento indispensabile del diritto alla pensione.

Si dirà più avanti dell' applicazione di detto articolo, segnatamente del n. 3 di esso, al caso del sig. D'Orsi.

Attesochè nella condizione speciale in cui spontaneamente venne a collocarsi il ricorrente, il quale, con le dimissioni volontariamente rassegnate, sia pure accompagnandole con la domanda della pensione, rinunciò alle particolari garanzie che la legge comunale (art. 12, testo unico del 1889, 112 del testo unico del 1898), accorda ai segretari comunali, la G. P. A. non aveva, in ordine alle deliberazioni 23 luglio e 25 agosto 1895 del Consiglio comunale di Pian di Sorrento, nessun'altra ingerenza che quella determinata dall'art. 167, n. 1 (ora 194, n. 4), della detta legge; di esaminare cioè la convenienza e la legalità del vincolo che le deliberazioni stesse imponevano al bilancio comunale per più di cinque anni, e di approvarle o no, facendo previamente conoscere, come fece, al Comune, nel caso di dover negare l'approvazione, le cause del diniego. Qualunque maggiore ingerenza avesse assunto la Giunta, sia per interpretare le intenzioni del D'Orsi nel formulare la sua richiesta di dimissioni, sia per regolare essa i rapporti di lui col Comune, non essendo giustificata nè da un ricorso dello stesso D'Orsi, nè da alcuna osservazione del Consiglio comunale sopra la ordinanza con la quale gli si erano fatte conoscere le ragioni che si opponevano alla approvazione del conferimento della pensione, sarebbe stata contraria alle intenzioni della legge, manifestate nell'art. 266 del testo ora vecchio, corrispondente all'art. 293 del nuovo. Nè può dirsi che la Giunta abbia comunque violato la legge, non rinviando espressamente la pratica al Consiglio comunale per un nuovo esame, perchè il rinvio è implicito nel rifiuto di approvare ciò che lo stesso Consiglio aveva precedentemente deliberato. Toccava quindi al Comune, se trovava che per effetto del provvedimento della G. P. A. i rapporti suoi col D' Orsi venissero ad essere alterati di riprendere in esame la costui posizione; toccava principalmente allo stesso D'Orsi di reclamare al Consiglio comunale per essere reintegrato nell'ufficio, se credeva le

sue dimissioni travolte nella caduta con la pensione, e di ricorrere contro il rifiuto del Consiglio di deliberare o contro il rigetto del suo reclamo; ma non ha motivo di gravarsi perchè la Giunta non abbia preso essa la iniziativa di un provvedimento che non le spettava di emettere.

Attesochè per altro si duole il signor D'Orsi che il Governo del Re abbia risoluto contro di lui la questione dianzi accennata, mentre, egli dice, se si fosse badato bene alla intenzione che traspariva dal complesso della sua domanda, si sarebbe veduto che, come la intesero il R. Commissario con la deliberazione del 10 giugno, e il Consiglio comunale con quelle del 23 luglio e 25 agosto 1895, le dimissioni erano condizionate al conseguimento della pensione, dimodochè, venendo meno questa, venivano meno anche quelle.

Su di che è anzitutto da considerare che ritualmente la potestà del Governo del Re, anche nel supposto caso che avesse trovato meritevole di accoglimento il ricorso, non avrebbe potuto arrivare che ad annullare la decisione della G. P. A., e a dare, sostituendosi ad essa, quell'approvazione alle più volte mentovate deliberazioni del Consiglio comunale, che la Giunta aveva negate, ma non avrebbe potuto arrivare a disporre che, ferma rimanendo la decisione della Giunta quanto alla pensione, dovesse il Consiglio comunale reintegrare il D'Orsi nell'ufficio di segretario comunale, e ciò per l'ostacolo dell'articolo 266 della legge comunale che vale anche pel Governo del Re, quando, mosso da un ricorso, debba intervenire a revocare un provvedimento di un'autorità gerarchicamente inferiore ed a sostituirsi ad essa, provvedendo in via di riparazione. Vuolsi inoltre aver presente che non solamente su questo motivo si è fondato il R. D. per rigettare il ricorso diretto al Re, ma anche su di un altro, che può bastare da solo a sostenerlo.

Tutta l'impugnativa del signor D'Orsi a questo riguardo viene quindi ad essere rivolta contro un motivo che non è il determinante del provvedimento che si vorrebbe abbattere, e che allo stesso ricorrente non può convenire che sia discusso, se prima non sia passato per la trafila della discussione del Consiglio comunale e della competente autorità tutoria, con tutti gli amminicoli che servano a chiarire le intenzioni reciproche, e i moventi del D'Orsi ad abban-

donare il servizio, e del Consiglio comunale ad acconciarsi senza osservazioni al provvedimento preannunciatogli dalla G. P. A., più e meglio di quanto si possa con la scorta della istanza del 7 giugno 1895, il cui tenore letterale, e l'occasione in cui fu prodotta, giustificano fin troppo, se non vi siano altri elementi, la interpretazione che ne ha dato il parere della 1ª Sezione; e con la scorta della memoria defensionale prodotta a nome del Comune di Piano di Sorrento nel primo giudizio e riprodotta in questo, nella quale sono dedotti i fatti e le circostanze, la cui consistenza e gravità non può ritenersi accertata, fino a che non siano stati contestati al D'Orsi, questi abbia presentato le sue giustificazioni, e il Consiglio comunale non si sia pronunciato.

Attesochè venendo all'intrinseco della deliberazione della G. P. A. e correlativamente al R. D. 7 luglio 1898, sostiene in sostanza il D'Orsi che falsamente si fondò la Giunta per negargli il diritto alla pensione sull'art. 1 della legge 14 aprile 1864, mentre egli trovavasi precisamente nella condizione prevista dal primo inciso del n. 3 di quell'articolo, giacchè la offerta delle dimissioni accompagnata come era dalla domanda di liquidazione della pensione, equivale ad una domanda di dispensa dal servizio, la quale, tanto se promossa dall'impiegato, quanto se data d'ufficio, conferisce all'impiegato, dispensato dopo 25 anni di servizio, il diritto al conseguimento della pensione, come ebbe a ritenere la Corte dei Conti sotto l'impero della legge del 1864, e come dispone testualmente l'art. 19 della legge 15 giugno 1893, n. 279.

Attesochè, lasciando in disparte l'esattezza del richiamo alla giurisprudenza della Corte dei Conti, che, in tema di applicazione della legge del 1864, si è manifestata in più d'una occasione in senso contrario a quello dedotto dal ricorrente, e prescindendo dal dubbio che vi può essere sulla applicabilità della legge 15 giugno 1893 agli impiegati del Comune di Piano di Sorrento, la quale dipende dai termini nei quali fu dichiarato applicabile quella del 1864, che non si conoscono, per stare sullo stesso terreno sul quale si è posto il signor D'Orsi, il ragionamento che egli fa potrebbe correre qualora vi fosse l'equivalenza fra le dimissioni volontarie e la domanda di dispensa dal servizio. Ma non solamente le due cose non si equivalgono, ma fra

di esse passa una sostanziale differenza. Infatti la dimissione è l'atto di colui, che non volendo più per qualsiasi ragione continuare a prestare l'opera sua, dichiara volontariamente e liberamente di sciogliersi dall'osservanza degli obblighi assunti coll'assumere l'ufficio, indipendentemente dalla volontà dell'amministrazione, la quale, salvo il caso che, intervenuto un regolare contratto di cui si possa esigere nei modi legali l'adempimento e salva l'azione di danno quando ne ricorranno gli estremi, non ha modo di opporsi a che l'atto abbia il suo effetto, e deve sottostare alla volontà dell'impiegato, anche se contraria alla propria; dimodochè la dichiarazione che usano fare certe amministrazioni di accettare le dimissioni di un impiegato o funzionario, non vale di più della formula più comune di prendere atto o di rimanere intesi della dimissione data, e non ha che l'effetto di questo, di accertare, cioè, il fatto, e la data della cessazione dal servizio. È ovvia quindi la conseguenza che chi rompe volontariamente il patto perda il diritto ai vantaggi che dalla osservanza del patto gli sarebbero derivati.

La domanda di dispensa dal servizio è anche un atto volontario, che può non acquistar efficacia e non produce il suo effetto senza il consenso manifestato con un atto positivo e formale dall'altra parte, che è libera di darlo o di non darlo. É quindi in tal caso l'amministrazione che, mossa da una domanda dell'impiegato, usa di una potestà sua e lo assolve dall'obbligo di prestare servizio, senza rompere per questo i vincoli reciprocamente contratti con la nomina all'impiego e con l'accettazione di esso.

Ora, che il signor D'Orsi abbia voluto con atto spontaneo e libero infrangere il patto tacito o espresso che lo legava all'amministrazione del Comune di Piano di Sorrento, risulta chiaro dal tenore della sua domanda e dalle circostanze nelle quali fu prodotta. Potrà egli, se crede, sostenere dinanzi al Consiglio comunale e nelle successive sedi il punto che non si è voluto pregiudicare in questa, che le dimissioni non valgono se non gli si conceda in pari tempo la pensione, e che pertanto non potendoglisi dare questa lo si debba ricollocare in servizio, e dirà chi deve se abbia torto o ragione; ma è senza fondamento, per ciò che si è detto, la pretesa che le dimissioni volontariamente date equivalgono alla dispensa dal servizio e gli conferiscono perciò il diritto al conseguimento della pensione di riposo.

Attesochè non abbia valore l'argomento addotto nel secondo mezzo, giacchè la deliberazione del R. Commissario, alla quale vorrebbe il ricorrente che si facesse capo, essendo di quelle che hanno bisogno della ratifica del Consiglio comunale, segue necessariamente la sorte delle deliberazioni consigliari del 23 luglio e del 25 agosto 1895 che la ratificarono, ed a ciò che è detto nel terzo mezzo si sia già risposto a sufficienza nelle considerazioni preliminari, nelle quali si è dimostrato che il presente giudizio non è di merito, ma di pura legittimità.

Attesochè sia quindi da rigettare il ricorso, salvo per il punto che si è voluto lasciare impregiudicato, ecc.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 17 marzo 1899, n. 130)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Comune di Cerreto Guidi (avv. Duranti) — G. P. A. di Firenze e Comune di Vinci.

Inabili al lavoro — Domicilio di soccorso — Iscrizione nei registri di popolazione — Prova della residenza effettiva — Atti di notorietà — Se valgano quelli redatti dal Sindaco — Nuovi documenti prodotti davanti la IV Sezione — Quando possano essere da essa esaminati.

Per i combinati articoli 72 della legge 17 luglio 1890 e 110 del regolamento 5 febbraio 1891, la presunzione nascente dall'inscrizione nel registro di popolazione non si può dire assoluta, potendo essere contraddetta dalla prova che alla inscrizione non ha corrisposto il fatto della dimora effettiva; e questa prova è sufficiente quando è dimostrata in altro modo, anche con atti di notorietà (1).

L'attestato di notorietà pubblica stipulato dal Sindaco è un documento che può far fede anch'esso come equipollente a quello redatto dal Pretore, poichè, per l'articolo 149 n. 8 della legge comunale e provinciale (t. u. 4 maggio 1898), al Sindaco è accordata appunto la potestà di rilasciare attestati di notorietà pubblica.

Allorchè la IV Sezione decide anche sul merito, come in materia di rimborso di spese per mantenimento d'inabili al lavoro, può e deve tener conto di qualsiasi documento prodotto per la prima volta innanzi ad essa e che serva a maggior illustrazione della questione.

(1) Giurisprudenza costante.

SEZIONE IV

(Decisione 9 giugno 1899, n. 271)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comune di Guardiagrele (avv. D'Angelo) —Ministero dell'Istruzione Pubblica (avv. Tambroni) e Sigismondi (avv. Daneri)

Maestri comunali — Dichiarazione di decadenza per presunto abbandono dell'uffizio — Non costituisce provvedimento disciplinare — Inadempienza di contratto — Competenza giudiziaria — Denegata giustizia ed eccesso di potere — Attribuzioni del Consiglio provinciale scolastico.

La dichiarazione di decadenza di un insegnante comunale, fondata sulla presunta volontà dell'insegnante di abbandonare l'uffizio, non può considerarsi come punizione disciplinare; e quindi il Consiglio provinciale scolastico è chiamato a deliberare in proposito non già in base agli art. 187 del Regolamento generale sull'istruzione elementare, ma bensì in base all'art. 144 del Regolamento stesso.

Nei rapporti tra impiegati e pubbliche amministrazioni, ove si assuma l'inadempienza di obbligazioni contrattuali, spetta al magistrato ordinario pronunziare sullo scioglimento del contratto.

Non è a parlarsi di diniegata giustizia e di eccesso di potere, a riguardo di un provvedimento ministeriale, che ritenne illegittima la dichiarazione di decadenza di un insegnante comunale fondata sulla sua presunta volontà di abbandonare l'uffizio, quando tale presunta volontà sia esclusa dalle istanze del medesimo dirette a ottenere una proroga del congedo.

Spetta al Consiglio provinciale scolastico iniziare ed esercitare l'azione disciplinare contro i maestri comunali.

Attesochè col primo motivo si dice violata la legge, perchè da parte del Consiglio provinciale scolastico non furono osservate le norme dei giudizii disciplinari nel deliberare intorno alla dichiarazione di decadenza della maestra Sigismondi, emessa dal Consiglio comunale di Guardiagrele il 12 febbraio 1896. Se non che ben ritenne il Decreto ministeriale impugnato che non v'era luogo, nella specie, ad applicazione della procedura disciplinare; dappoichè la misura presa dal Consiglio comunale con la predetta delibe-

razione a riguardo della maestra Sigismondi non aveva i caratteri di una punizione disciplinare. Tale infatti non può considerarsi una dichiarazione di decadenza fondata sull'interpretazione della presunta volontà dell'insegnante di abbandonare l'ufficio; laonde il Consiglio scolastico deliberò, come deliberare doveva, non in base agli articoli 187 e seguenti del regolamento generale sull'istruzione elementare concernenti l'azione ed il procedimento disciplinare, ma in base all'art. 144 dello stesso regolamento secondo il quale tutti gli atti riguardanti i maestri debbono essere approvati dal Consiglio provinciale scolastico. Nè si comprende come il Comune ricorrente, per corroborare la propria tesi, cioè che di funzione disciplinare si trattasse, invochi l'art. 334 della legge Casati, in cui si parla di censura, di sospensiva, di deposizione e via dicendo, ma non si fa cenno alcuno di provvedimenti simili a quello preso contro la maestra Sigismondi.

Attesochè fuor di proposito si sostiene col secondo motivo che pel semplice fatto dell'ingiustificata assenza della maestra dal 1° febbraio in poi, il Comune avesse il diritto di dichiarare la decadenza in virtù della condizione risolutiva sempre sottintesa nei contratti bilaterali. Ed in vero, a prescindere che non si possono applicare puramente e semplicemente le norme che regolano i contratti di diritto comune al rapporto tra gl'impiegati e la pubblica amministrazione, il Comune ricorrente dimentica che lo scioglimento del contratto per inadempimento dell'obbligazione assunta da una delle parti, non è rimesso alla volontà dell'altra parte, ma deve domandarsi al magistrato.

Attesochè veramente infondate sono le lamentele del Comune per denegata giustizia e per eccesso di potere nel provvedimento ministeriale. Rilevasi invece dall'esame degli atti che Ministero e Consiglio scolastico ben si apposero ritenendo che il volontario abbandono della scuola da parte della Sigismondi fosse escluso dalle varie istanze da lei presentate per ottenere una proroga del suo congedo, istanze le quali manifestamente implicavano l'intenzione di conservare l'ufficio d'insegnante.

Attesochè il terzo motivo denunzia senza ragione la violazione dei principii generali che regolano il sistema delle prove, perocchè senza qui ripetere l'osservazione che non è possibile trasportare nel campo dei rapporti di di-

ritto pubblico amministrativo le regole del diritto e della procedura civile, il Ministero indubbiamente affermò cosa giustissima notando che al Comune sarebbe corso l'obbligo di meglio indagare intorno alle pietose condizioni della maestra prima di prendere a danno di lei una così grave deliberazione come quella che la dichiarava decaduta dall'ufficio.

Attesochè per le espresse considerazioni il ricorso del Comune non può trovare accoglimento e neppure è il caso di far diritto alla conclusione subordinata del ricorrente pel rinvio degli atti al Consiglio scolastico provinciale, affinchè istituisca contro la Sigismondi un procedimento disciplinare. Un simile rinvio infatti esorbiterebbe dal cômpito di questa Sezione, imperocchè spetta al Consiglio scolastico iniziare ed esercitare l'azione disciplinare. E se nella specie, pur avendo tutti gli elementi all'uopo necessari, il Consiglio scolastico non credette di valersi della facoltà ad esso attribuita, lo apprezzamento del Consiglio stesso intorno alla imputabilità della maestra per la temporanea non regolarmente giustificata assenza dalla scuola non è sindacabile in questa sede.

Per questi motivi la Sezione respinge il ricorso.

SEZIONE IV

(Decisione 19 maggio 1899, n. 245)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Pasquali (avv. Barbieri) — Ministero dei LL. PP. e Garagnani

Strade comunali — Area stradale non compresa nell'elenco delle stesse — Suolo pubblico.

Non perchè un'area stradale non trovisi compresa nell'elenco delle strade perde la sua natura, sì che abbia a considerarsi quasi come un bene patrimoniale e possa quindi alienarsi senza l'osservanza delle norme stabilite dalla legge sulle opere pubbliche all'effetto che un'area demaniale per destinazione all'uso pubblico perda tale sua qualità, e possa essere concessa ad usi privati. Specialmente poi quando, per altre circostanze, si ha la prova che l'area di che trattasi ha tutti i caratteri di suolo pubblico, facendo parte del piazzale di una borgata.

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 160)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Comune di Cava dei Tirreni (avv. Lomonaco e Portanova) — G. P. A. di Salerno e De Rosa (avv. Mazziotti).

Ricorso alla IV Sezione — Domanda di sospensione — In quali termini deve essere decisa — Quando può essere accolta.

Prodotta la domanda di sospensione regolarmente col ricorso, non è necessario che per decidere sulla medesima siano decorsi i termini per il deposito del ricorso stesso, mentre invece a tenor di legge, devesi immediatamente provvedere sulla domanda nella prima udienza dopo spirato il termine dei 10 giorni dalla notificazione, stabilito dall'art. 21 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889.

Merita accoglimento la domanda di sospensione allorchè, come nella specie, un Comune si trovasse esposto, nel caso di accoglimento definitivo del ricorso, al pericolo di perdere le somme che per l'esecuzione dell'impugnato provvedimento dovrebbe pagare all'impiegato da esso licenziato, stante la constatata povertà del medesimo (1).

---

(1) La IV Sezione ha ordinato la sospensione del provvedimento impugnato, in base all'art. 33 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, colle seguenti altre decisioni:

— 13 gennaio 1899, *n. 21, Messore - Ministero dei lavori pubblici,* perchè irreparabili o difficilmente riparabili sarebbero i danni che ne deriverebbero al Messore dalla mancata sospensione del provvedimento impugnato;

— 24 febbraio 1899, *n. 93, Comune di San Pietro Monterosso — G. P. A. di Cuneo e D'Urbano,* perchè gravi sarebbero state le conseguenze di una nuova elezione generale nel Comune di San Pietro Monterosso, laddove poscia, per l'accoglimento del merito del ricorso, dovesse a sua volta l'elezione stessa cader nel nulla;

— 24 febbraio 1899, *n. 96, Rizzini — Ministero dei lavori pubblici e Sindaco di Sorbolo,* perchè l'esecuzione del Decreto impugnato poteva in fatto recar danni non facilmente riparabili, e perchè, d'altronde, non esistevano ragioni d'urgenza per la esecuzione del decreto stesso;

— 24 marzo 1899, *n. 139, Comune di Ormea — G. P. A. e Prefetto di Cuneo,* perchè si trattava di eliminare la eventualità che alle elezioni generali amministrative di Ormea non potesse prendere parte il maggior numero degli elettori iscritti; ed era perciò conveniente di rimandare le dette elezioni ad epoca posteriore alla sessione primaverile del 1899 e di renderle contemporanee a quelle del consigliere provinciale, e non pregiudicare nello stadio attuale della vertenza il giudizio definitivo sul ricorso;

— 21 aprile 1899, *n. 192, Comune di Santa Caterina del Jonio — Ministero dei lavori pubblici e Badolato,* perchè dandosi esecuzione al Decreto

SEZIONE IV.

(Decisione 14 aprile 1899, n. 176).

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Persico (avv. Cervi) — Comune di Pozzaglio ed Uniti e G. P. A. di Cremona.

Spese di spedalità — Competenza della G. P. A. — Se debba pronunziarsi in sede tutoria.

---

impugnato, il danno del Comune sarebbe stato irreparabile, in quanto, avendo il Di Francia costruito nuove opere sull'acquistato appezzamento di terreno, abbattuto parte del proprio palazzo contiguo, abbassato il piano stradale di oltre 3 metri, ed avendo con ciò reso impossibile il ripristinare lo stato di cose nella forma preesistente, si esporrebbe il Comune ad una spesa enorme per indennità dovuta allo stesso acquisitore Di Francia, che già aveva fatto intimare al Comune una protesta per danni;

— 5 maggio 1899, *n. 215, Rainusso — Prefetto di Genova*, perchè, dandosi esecuzione al provvedimento prefettizio che ingiungeva al ricorrente di chiudere la farmacia da lui aperta in S. Margherita Ligure, le conseguenze di tale chiusura, anche provvisoria, equivarrebbero alla chiusura definitiva, poichè il lavoro fatto, il patrimonio di clientela già accaparrato, e il profitto ottenuto e sperato, sarebbero venuti definitivamente a sparire;

— 9 giugno 1899, *n. 264, Volpi — Ministero dei lavori pubblici e Prefetto di Teramo*, perchè il danno di una demolizione, nell'ipotesi che secondo legge non dovesse aver luogo, sarebbe certo gravissimo, laddove incerto e forse nullo sarebbe stato quello che al corso delle acque poteva derivare da brevissima persistenza delle opere di cui trattavasi;

— 23 giugno 1899, *n. 319, Castellano — G. P. A. di Potenza, Comune di Pomarico, Cristalli ed altri*, perchè la rinnovazione delle elezioni generali avrebbe cagionato nuove agitazioni in Pomarico per l'accanimento dei partiti.

Viceversa, la IV Sezione respinsela domanda di sospensione, perchè non sorretta da alcuno di quei gravi motivi che potevano consigliarla, con le seguenti altre decisioni:

— 17 febbraio 1899, *n. 85, Congregazione di carità di San Filippo Neri in Parma — Intendenza di finanza, Collegio dei Teologi, Opera Pia SS. Trinità e Congregazione di Carità di Parma;*

— 24 febbraio 1899, *n. 94, Finelli — G. P. A. di Avellino, Sindaco di Cervinara, Ragucci ed altri;*

— 24 febbraio 1899, *n. 95, Aregano ed altri — G. P. A. di Avellino, Ciani ed altri;*

— 24 marzo 1899, *Provincia di Cosenza — Ministero della pubblica istruzione, Deputazione provinciale di Catanzaro ed altri;*

— 5 maggio 1899, *n. 214, — Risso — Comune di Celle Ligure;*

— 9 giugno 1899, *n. 265, Comune di Partanna — Emanuele e Patera;*

— 9 giugno 1899, *n. 266, Signori e Fanchiotti — Murino, Comune di Salerno e Ministero di grazia e giustizia;*

— 16 giugno 1899, *n. 288, Javarone — Ministero dell'Interno e Comune di Cervinara.* In quest'ultima decisione il ricorrente adduceva per motivi della sospensione che egli era padre di numerosa famiglia, che non versava in condizioni agiate, e che temporaneamente non avrebbe potuto trovare altra occupazione per procacciare sostentamento ai suoi figli. Ma la IV Sezione ritenne che le condizioni personali e domestiche non possono costituire giuridicamente veruna di quelle gravi ragioni per le quali l'art. 33 della legge 2 giugno 1889 autorizza la sospensione del provvedimento impugnato.

Le Giunte Prov. Ammin., quando pronunziano sulle controversie indicate nell'art. 80 della legge 17 luglio 1890 sulle Opere pie, devono pronunziare quali corpi ed in funzioni di collegi tutorii e non già in figura e nell'esercizio di organi della giustizia amministrativa ordinata nella legge del 1° maggio 1890.

SEZIONE IV

(Decisione 5 maggio 1899, n. 227)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Messori (avv. Montesano) — Ministero dei Lavori Pubblici

Impiegati del Genio civile — Disponibilità — Richiamo in servizio temporaneo — Art. 8 della legge 11 ottobre 1863 — Se fu abrogato dalla legge 22 agosto 1865.

Per quanto concerne le norme intorno alla disponibilità, la legge speciale 22 agosto 1895, n. 547, non ha punto abrogato per gl'impiegati del Genio civile tutta intera la legge 11 ottobre 1863 sulle disponibilità, aspettative e congedi degli impiegati civili.

La suddetta legge del 1895 modificò a favore degli impiegati del Genio civile le condizioni dello stato di disponibilità sotto vari aspetti; ma nulla dispose intorno all'istituto del richiamo in servizio temporaneo. Non potendo quindi a tale riguardo parlarsi nè di abrogazione per sostituzione alla legge anteriore di una nuova legge regolante l'intera materia, nè di incompatibilità tra le due leggi, è chiaro che anche per gl'impiegati del Genio civile continua ad essere applicabile l'art. 8 della legge del 1863 relativamente al richiamo in servizio temporaneo dell'impiegato che trovasi in stato di disponibilità.

Il richiamo in temporaneo servizio non fa cessare lo stato di disponibilità, e può e dev'essere ordinato dal ministro che prèsiede all'amministrazione la quale dell'opera temporanea dell'impiegato abbisogna, com'è espressamente disposto dall'art. 2 del Regio Decreto 9 ottobre 1864, n. 1959.

Attesochè il primo e il secondo motivo del ricorso si fondano essenzialmente nella premessa che il collocamento in disponibilità degli ufficiali del Genio civile sia pienamente disciplinato dalla legge 22 agosto 1895, n. 547, e che tale legge regolando in rapporto a cotesta speciale

categoria di pubblici impiegati tutta la materia già regolata rispetto agli impiegati dello Stato in genere dalla legge 11 ottobre 1863, n. 1500, sulle disponibilità, aspettative e congedi, quest'ultima legge non sia in alcuna parte applicabile agli impiegati dei Genio civile.

Attesochè, ciò posto, il ricorrente deduce che la legge speciale del 1895 non conosce affatto l'istituto del temporaneo richiamo in servizio regolato dall'art. 8 della legge del 1863, ma ammette solo che il Governo possa, durante il periodo di cinque anni, colmare in tutto o in parte le vacanze di ciascuna classe e di ciascun grado, richiamando definitivamente in attività di servizio gli impiegati già collocati in disponibilità; sicchè illegittimo sarebbe il decreto ministeriale con cui esso ricorrente, che trovavasi nello stato di disponibilità, fu chiamato a prestare temporaneamente servizio presso l'ufficio del Genio civile di Potenza.

Attesochè tutta questa argomentazione cade quando, considerando le leggi del 1863 e del 1895 nel complesso organico delle rispettive disposizioni, se ne faccia il confronto, dal quale non può non apparire manifestamente che, in quanto concerne le norme intorno alla disponibilità, la legge del 1895 non ha punto abrogato per gl'impiegati del Genio civile tutta intera la legge del 1863.

Il vero si è che la legge del 1895 modificò a favore degli impiegati del Genio civile le condizioni dello stato di disponibilità sotto vari aspetti, prolungando il termine massimo della disponibilità da due a cinque anni, migliorando la posizione degli impiegati collocati in disponibilità in quanto all'assegno di cui in tale posizione godono, riconoscendo a quest'impiegati particolari diritti in riguardo alla posizione di riposo, quando non siano riammessi nel ruolo alla scadenza della disponibilità, e via dicendo. Ma non è sostenibile che la legge del 1895 abbia regolato *ex novo* tutta la materia già regolata dalla legge del 1863, perocchè a prescindere da ogni altra considerazione in proposito, è certo che la legge del 1895 nulla dispone intorno all'istituto del richiamo in servizio temporaneo, che pure forma senza dubbio una parte assai importante del contenuto della legge del 1863. Se la legge del 1895 avesse disciplinato il richiamo in temporaneo servizio con disposizioni nuove e diverse da quelle della legge del 1863, potrebbesi parlare di abrogazione per sostituzione alla legge

anteriore di una nuova legge regolante l'intera materia, ma poichè invece la legge del 1895 tace intorno a questo punto, non è l'accennato modo di abrogazione che può essere invocato.

Attesochè d'altra parte il silenzio della legge del 1895 intorno al richiamo in servizio temporaneo esclude anche un altro dei modi di abrogazione previsti dall'art. 5 delle disposizioni preliminari al Codice civile, cioè l'abrogazione per dichiarazione espressa del legislatore, di guisa che non resta che a vedere se nel caso in esame l'abrogazione possa dedursi da incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti. Ma a tal riguardo basta la lettura dell'art. 5 della legge del 1863, per convincersi che le due disposizioni possono perfettamente coesistere, come quelle che hanno natura e scopi diversi, concernendo la prima le modalità della riammissione degli impiegati in disponibilità nel ruolo organico e provvedendo la seconda alle eventuali temporanee esigenze dell'amministrazione pubblica per l'esecuzione di lavori straordinari. Così essendo, devesi concludere che anche per gl'impiegati del Genio civile continua ad essere applicabile l'art. 8 della legge del 1863. Nè vale l'obbiettare che l'amministrazione non ha finora creduto di applicare a questi impiegati le altre disposizioni della medesima legge, le quali, come quelle dell'art. 10 che si vuole applicare, sarebbero loro favorevoli invece di danneggiarli come quella dell'art. 8. Ed invero, non è oggi in questione l'applicabilità dell'art. 10 della legge del 1863 o di altre disposizioni della medesima che si reputano favorevoli, ma ogni disputa è limitata a conoscere se applicabile sia l'articolo relativo al richiamo in servizio temporaneo.

Attesochè col terzo motivo denunciasi nel decreto ministeriale impugnato un vizio d'incompetenza, in quanto che, seguendo per Decreto Reale il collocamento in disponibilità, sarebbesi dovuto nello stesso modo provvedere alla cessazione dello stato di disponibilità del ricorrente. Se non che anche questo motivo si rivela infondato, quando si consideri che il richiamo in temporaneo servizio non fa punto cessare lo stato di disponibilità e può e deve essere ordinato dal Ministro che presiede al dicastero il quale dell'opera temporanea dell'impiegato abbisogna, come venne espressamente disposto con l'art. 2 del R. D. 9 ottobre 1864, n. 1959.

Attesochè a torto anche vorrebbesi scorgere una violazione dell'art. 22 del regol. 15 ottobre 1863, n. 1527, per avere il ministro coll'impugnato decreto preannunziato all'ing. Messori il di lui ritorno in disponibilità dopo ultimati i progetti alla cui compilazione egli fu chiamato. Basta infatti avvertire che il menzionato art. 22 si riferisce alla cessazione dello stato di disponibilità, mentre la disponibilità, come già si è avvertito, non cessa pel richiamo in temporaneo servizio.

Attesochè da ultimo, per quel che riguarda le considerazioni del ricorrente intorno alla durezza del provvedimento che lo ha colpito e intorno ai gravi danni che da simili provvedimenti deriverebbero all'intera classe degli impiegati di cui si tratta, non devesi dimenticare che la legge del 1895 ha creato per gli ufficiali del Genio civile collocati in disponibilità una condizione così eccezionale di favore che questi impiegati men legittimamente di altri possono lagnarsi dell'esercizio di un diritto dell'amministrazione il quale ha la sua razionale giustificazione nel fatto che il collocamento in disponibilità non tronca punto il rapporto fra l'amministrazione e l'impiegato, il quale continua a far parte dell'amministrazione fino a quando non sia scaduto il periodo di disponibilità senza suo richiamo in attività di servizio.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 20 gennaio 1899, n. 45)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Ministero del Tesoro — Comune di Calenzano (avv. Barbensi) e G. P. A. di Firenze.

Indigenti inabili al lavoro — Mantenimento — Spese facoltative — Non possono esimere i Comuni dal rimborso.

Le spese di mantenimento degli indigenti inabili al lavoro hanno la prevalenza sulle spese meramente facoltative dei Comuni, in guisa che l'essersi chiuso in disavanzo il bilancio consuntivo di un determinato anno non vale ad esimere il Comune dall'obbligo di rimborsare allo Stato le somme anticipate pel detto servizio, allorquando il disavanzo sia stato l'effetto di erogazioni di carattere facoltativo, eliminando le quali, l'esercizio finanziario sa-

rebbesi chiuso con un avanzo attivo sufficiente a coprire la spesa reclamata (1).

---

(1) Infatti il Comune di Calenzano fu ritenuto obbligato al rimborso, dacchè nell'esercizio del 1894, cui la spesa di ricovero si riferiva, furono fatte spese facoltative per un ammontare tale che, togliendo le medesime, il disavanzo avrebbe lasciato luogo invece ad un sopravanzo uguale o superiore al contributo liquidato a carico del Comune medesimo dall'Intendenza di finanza. E per vero, osservò la decisione, esaminando lo estratto degli allegati al conto consuntivo del 1894, prodotto dal Comune di Calenzano si scorgeva che a formare la partita posta fra le spese obbligatorie col titolo di *spedalità, apparecchi chirurgici, trasporto malati e sussidi*, concorreva tra l'altre anche la somma di lire 1013,10 per *sussidi a domicilio a malati poveri.*

Or, se per la legislazione speciale ancora vigente in Toscana, raccolta principalmente nelle Istruzioni Leopoldine del 18 febbraio 1818 e nel *Motu proprio* del 6 luglio 1833, i Comuni sono obbligati a rimborsare agli ospedali, che non abbiano sufficienti mezzi propri, le spese di cura e di mantenimento dei rispettivi malati poveri, non si può tuttavia da alcuna disposizione nè dalle Istruzioni nè dal *Motu proprio* citati dedurre l'obbligo dei Comuni di provvedere anche alla cura degli infermi poveri a domicilio. L'ordinamento in parola si fonda essenzialmente sul concetto che le spese di cura degli infermi debbano far carico in via principale agli spedali che sono chiamati a sostenerle pel fine della loro istituzione, e solo sussidiariamente ai Comuni, in quanto i mezzi degli spedali siano insufficienti. In tal senso l'art. 2 delle Istruzioni del 1818 dispone che « tutti gli ospedali indistintamente sono obbligati a ricevere i miserabili infermi di malattia curabile, a curarli ed assisterli gratuitamento dentro i limiti della loro finanza », e l'art. 8 delle stesse Istruzioni aggiunge che « occupati tutti i posti gratuiti dai malati miserabili della Comunità ove è stabilito l'ospedale, tutti i malati, sebbene miserabili, che sopravvengono in questa Comunità stessa, restano a carico della medesima, la quale dovrà reintegrare il pio stabilimento della spesa di ospedalità. La stessa regola procede per tutte le altre Comunità quando i posti gratuiti sono esauriti da chi aveva diritto di prelazione ». E i medesimi criteri informano gli articoli 14 e 16 del *Motu proprio* del 1833, dai quali, come dalle citate disposizioni del 1818, chiaramente si rileva che l'obbligatorietà della spesa per i Comuni di appartenenza dei malati esiste soltanto in quanto si tratti di cura prestata negli ospedali, mentre non vi è cenno alcuno di obbligo dei Comuni di sussidiare i malati poveri fuori degli ospedali.

Certo non può disconoscersi che il metodo della concessione agli infermi od alle loro famiglie di sussidi a domicilio può talvolta essere preferibile all'altro della cura negli ospedali a carico dei Comuni, sia perchè il primo rispetta meglio i vincoli ed affetti della famiglia, sia perchè, razionalmente ed onestamente applicato, riesce in generale meno dispendioso, ma la quistione di opportunità dal punto di vista umanitario ed anche economico deve necessariamente cedere dinanzi ad una quistione di stretta legalità, quale si è quella di vedere se una spesa, di fronte alla legge vigente, abbia o meno carattere obbligatorio. D'altronde non è nemmeno da dimenticare che, anche sotto l'aspetto della opportunità amministrativa, il metodo dei sussidi a domicilio non è scevro d'inconvenienti e di pericoli come quello che, aprendo facilmente la porta ad abusi od a inconsulte e non necessarie beneficenze, può convertirsi da economico, quale per sè medesimo sarebbe, in fonte di larghi ed ingiustificati dispendi.

SEZIONE IV

(Decisione 28 aprile 1899, n. 206)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Calizzano (avv. Porto) — G. P. A. di Genova
e De Rossi (avv. Centi)

Pubblicazione della deliberazione consigliare — Mancanza del «visto» prefettizio — Autorizzazione a stare in giudizio — Segretario comunale — Licenziamento prima della scadenza del primo biennio dalla nomina — Attribuzioni del Consiglio comunale.

La tardiva o mancata osservanza dell'art. 123 della legge com. e prov., testo unico 4 maggio 1898, n. 164, (riguardante la pubblicazione delle deliberazioni dei Consigli comunali) non produce l'effetto di render nulle le deliberazioni medesime (1).

Del pari la mancanza del visto *prefettizio non prova che una deliberazione sia stata annullata* (2).

L'autorizzazione deliberata dal Consiglio comunale a stare in giudizio è valevole sia pel procedimento in primo grado che per quello di appello.

In caso di licenziamento del segretario comunale prima ancora che sia scaduto il primo biennio dalla nomina, il Consiglio comunale è perfettamente libero, e non è quindi tenuto, non che a far conoscere, neppure ad esprimere i motivi della sua determinazione. Però il li-

---

(1) Questo punto si può considerare assodato dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Il **Saredo** (§ 4732) riassume il diritto vigente nelle due regole seguenti: 1° che l'inosservanza dell'art. 113 (T. U. 1899) non vale a viziare di nullità la deliberazione; non potendosi far dipendere la validità di un provvedimento consigliare da una irregolarità commessa dal segretario comunale; irregolarità sempre sanabile; 2° che però il termine per gli effetti della deliberazione, in quanto siano subordinati alla pubblicazione di essa all'albo pretorio, non cominciano a decorrere che dal giorno in cui la pubblicazione stessa abbia avuto luogo a termini dell'art. 113 suddetto.

Lo stesso avviso fu sempre manifestato dalla giurisprudenza amministrativa: veggansi i pareri del Consiglio di Stato del 1° marzo 1878 nel *Man. degli amm.*, 1878, pag. 188; 24 agosto 1880, *ivi* 1880, pag. 375. Si trova, è vero in senso contrario un parere del Consiglio di Stato, 3 ottobre 1884 (nel *Man. degli amm.*, 1885, pag. 56), nel quale, cioè, si disse nulla la deliberazione non pubblicata, ma questo parere fu giustamente censurato, *Guida amm.*, pag. 874.

(2) La massima è conforme alla legge. L'annullamento non può aver luogo che mediante decreto prefettizio. La mancanza del *visto*, quando risulta che la deliberazione fu trasmessa al Prefetto, non fa

cenziamento deliberato in tali circostanze è operativo solo alla scadenza del periodo biennale di nomina.

Attesochè occorre esaminare innanzi tutto se sieno, o no, fondate le eccezioni dirette a contrastare la irricevibilità dell'attuale ricorso del Comune per la asserta nullità della deliberazione 18 luglio 1897, con la quale il Consiglio comunale di Calizzano autorizzò il sindaco a stare in giudizio contro il signor Enrico De Rossi davanti alle due sedi giudicanti in via amministrativa;

Attesochè la prima di tali eccezioni, desunta dal non resultare eseguita la pubblicazione di quella deliberazione all'albo pretorio non si ravvisa attendibile; nessuna prescrizione di legge impone che la validità delle deliberazioni dei Consigli comunali debba dipendere dall'adempimento di una formalità estrinseca e successiva quale è la loro pubblicazione, ed è ormai riconosciuto che la tardiva o mancata osservanza dell'art. 113 della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889 (art. 123 del testo unico 4 maggio 1898, n 164), dal quale la pubblicazione è prescritta, non produce l'effetto di rendere nulla la deliberazione;

Attesochè neppure è da ammettersi la seconda obiezione, con la quale si fa presente non risultare che la detta deliberazione sia stata approvata dal Prefetto mancando in essa il di lui *visto:* infatti, se è vero che la indicazione del *visto* prefettizio manca nella prodotta copia della deliberazione consigliare del 18 luglio 1897, tale mancanza non prova che la deliberazione medesima sia stata annullata, nè fino a dir questo si spinge l'attuale controricorrente; per la qual cosa non si ha ragione per negare oggi, in questo secondo stadio, alla detta deliberazione quella validità ed efficacia che lo stesso contraddittore del Comune ammise senza contestazione nel primo stadio dinanzi alla G. P. A., e non si può dubitare che, perdurando gli effetti della conferitagli autorizzazione, il Sindaco aveva, dopo la contraria decisione di primo grado, più che la facoltà, l'ob-

---

presumere l'annullamento, ma, anzi, è segno che la deliberazione fu implicitamente vistata e resa esecutoria, chè tale è la presunzione che la legge trae dal fatto che il decreto di sospensione non sia stato pronunciato nei 15 giorni (art. 191 testo unico del 1898).

Cfr. infine nella *Giustizia Amministrativa* la decisione della IV Sezione 9 settembre 1888 riportata nel *vol. IX, alla P. I, pag. 498 e segg.* in correlazione alla precedente decisione 13 aprile 1892, riportata nel *vol. III, P. I, pag. 216.*

bligo di proporre contro quella il ricorso, per lo meno come atto conservativo dei diritti del Comune;

Attesochè non si presenta meglio fondata delle precedenti la terza eccezione con cui si contesta che il Sindaco, in base della più volte menzionata deliberazione del 18 luglio 1897, formulata nei termini generici sopra riferiti ed anteriore alla pronunzia della G. P. A., potesse contro quella ricorrere davanti alla IV Sezione. Giova a questo proposito ricordare che, secondo la massima prevalentemente accettata dalla giurisprudenza, l'autorizzazione deliberata dal Consiglio comunale a stare in giudizio è valevole non tanto pel procedimento di prima cognizione quanto per quello di appello, e che allora solamente è da richiedersi una nuova autorizazzione, quando esaurito il giudizio di merito, occorra produrre ricorso per Cassazione. Ora, poichè nel concreto caso, la competenza di questa Sezione non è limitata allo esame di legittimità, ma si esplica con la piena cognizione del merito, da ciò consegue che l'autorizzazione data dal Consiglio municipale al Sindaco, di rappresentare il Comune nella controversia contro il sig. De Rossi « davanti alle due sedi giudicanti in via amministrativa » ha tutta quanta la sua efficacia anche pel secondo grado di giurisdizione. Laonde è da concludersi che bene e legalmente fu prodotto, in base all'autorizzazione concessa col deliberato consiliare del 18 luglio 1897, il ricorso di cui ora si tratta;

Attesochè dovendosi discendere all'esame del merito del ricorso, importa considerare che quando nel 7 giugno 1897 il Consiglio comunale di Calizzano deliberava il licenziamento del segretario sig. Enrico De Rossi, era tuttora in corso il biennio dalla di lui nomina iniziale, avvenuta il 10 dicembre 1895; anzi, secondo l'ordine del giorno relativo alla seduta anzidetta del 7 giugno 1897, risulta che la rappresentanza municipale era chiamata a pronunziarsi sulla conferma o sul licenziamento del segretario comunale. Tale essendo lo stato dei fatti, non si può dubitare che il Consiglio comunale, non essendo vincolato in rapporto al De Rossi che per la sola durata del biennio anzidetto, aveva piena facoltà di non confermarlo, e conseguentemente di licenziarlo, ove fosse venuta meno la fiducia di esso Consiglio nel segretario medesimo, e soltanto il licenziamento sarebbesi dovuto statuire per la scadenza del periodo biennale, a cui la nomina del detto funzionario si riferiva;

Attesochè di fronte alla questione così posta, devesi riconoscere che nella specialità del caso attuale viene a perdere qualsiasi importanza l'obiezione che fu l'unica base della decisione della G. P. A., allorchè questa pronunziò l'annullamento della deliberazione consigliare impugnata dal sig. De Rossi, per la mancata contestazione degli addebiti che avevano determinato il di lui licenziamento. Senza che occorra, agli effetti della risoluzione della controversia, esaminare se e quanto fondate siano le deduzioni del ricorrente Municipio, il quale sostiene che siffatta contestazione non è richiesta dall'art. 12 della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889, n. 5921 (art. 112 del testo unico 4 maggio 1898), da cui sono pure date ai segretari comunali altre non meno serie garanzie contro i possibili arbitrii delle mutabili maggioranze consigliari, basta aver presente che la legge non attribuisce ai segretari medesimi alcun diritto ed anzi neppure alcun affidamento di essere confermati dopo il biennio della prima nomina. E se il segretario, che alla scadenza di tale periodo preliminare non abbia ottenuta la conferma sessennale mediante un atto esplicito e positivo del Consiglio, non può vantare diritto ad essere mantenuto nell'ufficio, a più forte ragione questa conseguenza giuridica è applicabile al caso del segretario, a di cui riguardo il Consiglio non si limitò ad emettere la deliberazione di conferma, ma volle anzi esprimere la propria sfiducia fino al punto di licenziarlo prima del compimento del biennio. È evidente che, ove ciò accada, non fa d'uopo di alcuna previa contestazione di addebiti, la quale allora soltanto ha la sua ragione di essere, quando la difesa che venga contrapposta dall'interessato può avere un'influenza in ordine al provvedimento da prendersi agli effetti di sindacarne, secondo i casi, la giustizia o la legittimità. Ora ciò non può aver luogo quando il Consiglio municipale esplica una sua potestà discretiva, quale è quella di non dare al segretario la conferma sessennale; e per ciò ben si comprende come il Consiglio nello esercizio di siffatta potestà non sia affatto tenuto, nonchè a far contestare, neppure ad esprimere i motivi della sua determinazione;

Attesochè in applicazione dei suesposti concetti la G. P. A. avrebbe dovuto riconoscere legittimo in sè stesso il licenziamento dato dal Consiglio comunale di Calizzano al segretario signor De Rossi; nè in contrario varrebbe op-

porre che la deliberazione con cui il licenziamento veniva disposto e poggiato in modo principale, se non esclusivo, sopra diversi addebiti articolati a carico del De Rossi, perchè la espressa enunciazione di questi, dalla quale sarebbesi anche potuto interamente prescindere, non altera la reciproca posizione giuridica del segretario e del Comune, e non modifica il diritto di quest'ultimo nei sensi di cui sopra è parola. Per altro la G. P. A., dicendo legittimo il licenziamento del segretario, avrebbe dovuto dichiararlo operativo alla scadenza del biennio dalla di lui nomina, cioè al 10 dicembre 1897, riformando in questa parte la deliberazione 7 giugno di quell'anno, che statuiva il licenziamento immediato;

Attesochè ciò che avrebbe dovuto fare e che non fece la G. P. A. può fare questo Collegio nella soggetta materia investito di piena giurisdizione, giusta il disposto esplicito dell'art. 112, ultimo capoverso della legge comunale e provinciale, testo unico 4 maggio 1898, n. 164; e nel caso in esame la Sezione, anzichè limitarsi all'annullamento della impugnata decisione e al rinvio degli atti per la rinnovazione del giudizio di primo grado, ravvisa opportuno di definire essa stessa con la propria pronunzia di merito la insorta controversia;

Per questi motivi, la Sezione, respinte le eccezioni proposte contro la ricevibilità del ricorso del comune di Calizzano, in parziale accoglimento del ricorso medesimo, revoca, per quanto è di ragione la impugnata decisione della G. P. A. di Genova, e conseguentemente dichiara legittimo il licenziamento..

SEZIONE IV

(**Decisione** 23 **giugno** 1899, n. 316)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Righi (avv. Guglielmi) — Prefetto di Verona

Ufficiale sanitario — Se il prefetto possa arbitrariamente limitare ad un anno la durata della nomina.

Se il medico proposto dal Consiglio comunale alla carica di ufficiale sanitario presenta i regolari titoli degli studii speciali e pratici d'igiene, il Prefetto non può senza legittimo motivo limitare la durata della nomina ad un anno, ma deve conferirgliela per un periodo triennale (1).

(1) Conforme la decisione 8 gennaio 1897, su ricorso *Caselli* c. *Prefetto di Verona* nella *Giust. Amm.*, 1897, P. I, pag. 12.

SEZIONE IV

(**Decisione** 23 **giugno** 1899, **n.** 310)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Sbriccoli (avv. Marchetti) — Comune di Roma (avv. Siliotti)
e Ministero della Pubblica Istruzione

Maestri elementari — Collocamento a riposo per infermità con assegnazione di pensione — Acquiescenza — Donde risulti — Se in tal caso debba osservarsi il procedimento disciplinare — Delegazione di attribuzioni del Consiglio alla Giunta comunale.

Importa acquiescenza al collocamento a riposo di un maestro elementare la riscossione da esso fatta di una gratificazione datagli dal Consiglio comunale a motivo appunto del suo collocamento a riposo; ed il fatto che il maestro abbia pregato con le sue lettere che gli si considerasse come compiuto, agli effetti della pensione, l'anno scolastico incominciato.

L'art. 11 del R. D. 19 aprile 1885, e gli art. 155, 178, 179 e 180 del regolamento generale sulla istruzione elementare provvedono al caso ordinario del maestro che, licenziato dal servizio per alcuna delle cause ivi previste, prima di avere conseguito il diritto alla pensione, perda con lo impiego ogni assegnamento. Non si applicano, perchè ne manca la ragione, al caso del maestro al quale i regolamenti locali assicurano, dopo un certo numero di anni inferiore a quello stabilito dalla legge sul Monte Pensioni M. E., una congrua pensione (1).

---

(1) Deve osservarsi che l'art. 11 del testo unico approvato con R. D. 19 aprile 1885, n. 3099, stabilisce che il maestro possa essere licenziato in qualunque tempo per infermità che lo renda inabile a continuare il servizio od a riassumerlo, e stabilisce che anche per tal caso occorrano le garanzie del procedimento disciplinare innanzi al Consiglio scolastico provinciale con diritto nel maestro di presentare le sue ragioni. Eguale è il disposto degli art. 155, 179 e 180 del regolamento generale sulla istruzione elementare del 9 ottobre 1895. Contro questo preciso testo di legge e di regolamento ci sembra che mal si reggano le massime stabilite dalla presente decisione. Nè ci sembra sufficiente a giustificazione di tali massime lo affermare che al maestro collocato a riposo per motivi di salute, con assegnazione di pensione, non si adattino disposizioni fondate sull'ipotesi che il licenziamento abbia spezzato ogni vincolo di obbligazione del Comune verso il maestro: poichè ci sembra che anche tal caso rientri nei termini delle citate disposizioni, e che vi possa essere nel detto caso una lesione dello interesse del maestro, il quale si veda falcidiati gli averi che costituivano lo stipendio, ricevendone in contracambio una più modesta pensione.

Il collocamento a riposo con pensione non è il licenziamento di cui si discorre nell'art. 11 del R. D. 19 aprile 1885, nè si applicano ad esso le forme stabilite dal detto articolo.

È una questione disputabile se il Consiglio comunale possa validamente e permanentemente delegare alla Giunta funzioni che ad esso sono espressamente attribuite dalla legge. Tale questione però non dà luogo ad esame, quando il deliberato della Giunta sia stato ratificato dal Consiglio.

Che per quanto nel ricorso e nella memoria aggiunta la difesa del ricorrente si affatichi per dimostrare che questi cercò fin da principio di resistere alla deliberazione della Giunta che lo collocava a riposo, non riesce però a togliere carattere di acquiescenza al fatto della riscossione senza alcuna riserva o protesta della gratificazione accordatagli con la stessa deliberazione pel motivo, espresso in essa e nel mandato, appunto del suo collocamento a riposo, e con la specificazione, pure scritta nel mandato, che egli firmò, che la gratificazione era di 600 lire dalle quali però dovevasi dedurre e fu dedotto l'ammontare dello stipendio di novembre 1892 da lui già percetto: come non riesce a distruggere l'altro fatto che fino al 7 febbraio 1893 nessuna opposizione esso ricorrente mosse contro il provvedimento del 26 ottobre 1892, che egli anzi mostrò prima e poi con le lettere del 19 ottobre 1892 e del 16 gennaio 1893, di accettare, solo pregando, non ponendo per condizione, che gli si computasse come compiuto l'anno scolastico 1892-93 allora incominciato, onde liquidare la pensione in ragione di 17[30 sul maggiore stipendio di lire 2,400.

Che bastano queste due circostanze, le quali risultano da atti dei quali il ricorrente neanche ha provato di porre in dubbio la attendibilità, a dimostrare come egli si sia da principio pienamente acquietato al provvedimento, con che si è chiusa la via ad oppugnarlo più tardi.

Che anche se si potesse prescindere da queste ragioni d'inammissibilità del ricorso e si avesse da esaminarlo in merito, rimarrebbe pur sempre, che le disposizioni degli articoli 11 del R. D. 19 aprile 1885, n. 3099; 141, 170, 171 172 del regolamento 16 febbraio 1888; 155, 178, 179, 180 del regolamento 9 ottobre 1895, che il ricorrente asserisce essere stati violati a suo danno, sono poco o punto appli-

cabili al caso suo, dacchè essi furono dettati e scritti nell'intento di dare ai maestri elementari una garanzia contro gli arbitrii, e i mutevoli estri della maggioranza locale; ma è evidente senza bisogno di dimostrazione che ove i regolamenti comunali debitamente approvati provvedono più e meglio delle disposizioni generali alle condizioni attuali e future degli insegnanti, in modo da assicurare lo stato loro e delle loro famiglie, è a quei regolamenti speciali che bisogna far capo anzichè a quelli generali. I quali, come è di ragione, prevedono e regolano il caso, che potrebbe dirsi ordinario, del maestro, che, licenziato dal servizio, per alcuna delle cause ivi previste prima di avere conseguito il diritto alla pensione, secondo l'art. 5 della legge 16 dicembre 1878, n. 4646, perde coll'impiego ogni assegnamento: non si applicano, perchè manca la ragione, al caso del maestro, al quale i regolamenti locali assicurano dopo un certo numero di anni, inferiore a quello stabilito dalla disposizione di legge ora ricordata, una congrua pensione.

Sarà, se si voglia, anzi, senza dubbio, il collocamento a riposo è una forma di licenziamento che, nella specie, può dirsi fuori termine, ma non è certamente il licenziamento di cui si discorre nell'art. 11 del R. D. 19 aprile 1885, perchè il collocamento a riposo non ha per effetto, come quello, di sciogliere tutti i vincoli che legano il maestro al Comune: infatti scioglie bensì il maestro dall'obbligo di prestare servizio, tiene legato però il Comune a provvedere, o per lo meno a contribuire al sostentamento del maestro finchè gli dura la vita, mediante una pensione fissa, la quale sostituendosi immediatamente allo stipendio, toglie ogni motivo di applicazione alla regola stabilita in detto articolo, che il licenziamento non ha effetto se non dopo che sia stato approvato dal Consiglio provinc. scolastico.

Che è appunto alle provvide e benigne disposizioni del regolamento vigente per le scuole elementari di Roma che il signor Sbriccoli deve attribuire se, nonostante lo aggravamento verificatosi nel dicembre 1889 della sua malattia d'occhi, che lo rese fino da allora inabile al servizio, come dimostrò la inefficacia delle cure da lui intraprese, egli potè mediante la concessione che gli fu fatta di consecutive licenze coll'intiero stipendio e della aspettativa per sei mesi a mezza paga, aggiungere quasi un triennio al tempo del suo servizio, e liquidare così la pensione di 16|30 dello stipendio annuo.

Che neanche ha fondamento l'allegazione che il Consiglio provinciale scolastico abbia approvato il collocamento a riposo dello Sbriccoli senza ascoltarne le difese, perchè, a prescindere che nella specie non vi era nulla da cui si avesse a difendere, data la causa del provvedimento consistente nella incapacità fisica, accertata da due visite mediche, delle quali la seconda in forma collegiale, egli si difese mediante il ricorso prodotto contro la deliberazione della Giunta, che quel consesso rigettò nelle sue parti principali con la propria deliberazione del 20 marzo 1895.

Che per quanto è della dedotta violazione degli art. 111 a 118 della legge comunale, testo del 1889, e correlativamente degli articoli dei RR. DD. e regolamenti sovra riferiti, in quanto attribuiscono alla competenza esclusiva del Consiglio comunale il licenziamento dei maestri, sta in fatto che il regolamento comunale per le pensioni, secondo fu fin qui inteso ed osservato dall'amministrazione comunale di Roma, col consentimento dell'autorità tutoria, considera il collocamento a riposo, o, come si è detto, la giubilazione degli impiegati, che giusta la disposizione del regolamento stesso vi abbiano diritto, e la liquidazione delle pensioni, come atti di mera esecuzione di provvedimenti deliberati in massima dal Consiglio nel deliberare che fece il regolamento, e quindi come atti di competenza della Giunta municipale, la quale, entro i limiti del regolamento, ha facoltà di emettere i provvedimenti relativi, tanto di ufficio, quanto sopra l'istanza degli impiegati. Ora è quistione disputabile se il Consiglio comun. possa validamente e permanentemente delegare alla Giunta funzioni che ad esso sono espressamente attribuite dalla legge; la disputa però non trova sede opportuna in questo caso, nel quale il Consiglio comunale con deliberazione speciale ha ratificato senza alcuna riserva il provvedimento della Giunta, il quale essendo già stato approvato dal Consiglio scolastico provinciale, a condizione che fosse ratificato dal Consiglio comunale, per effetto della ratifica e della presa di atto di questa dal Consiglio scolastico provinciale, ha valore esecutivo dal giorno in cui fu emesso. Non è quindi da parlare di violazione degli art. 1358 e 1310 del Cod. civ.

Che, venendo con ciò a mancare il principale fondamento del ricorso, riesce superflua ogni altra indagine, come ad esempio, quella diretta a riconoscere se il Ministero

abbia bene o male ritenuto nei motivi del decreto impugnato che il contratto di prestazione d'opera si sia risoluto per inadempienza da parte dello Sbriccoli, o se costui debba considerarsi aver ripreso per alcun tempo servizio dopo spirata l'aspettativa, poichè se anche su tale proposito avesse errato il decreto, l'errore non sarebbe tale da produrne nullità, dal momento che si riconosce per le considerazioni sovra espresse, la giustizia intrinseca del provvedimento e dei suoi motivi essenziali.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV

(Decisione 12 maggio 1899, n. 230)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Comune di Quistello (avv. Mantovani) — Intendenza di Finanza di Mantova.

Mancanza di data di pronunzia e di pubblicazione nelle decisioni della G. P. A. — Nullità.

È nulla una decisione della G. P. A., sia pur quella notificata, cui manchi la indicazione del giorno in cui venne pronunziata e di quello in cui venne pubblicata (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 26 maggio 1899, n. 250).

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE.

Rovida (avv. Monteverde) — Amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino (avv. Rossi) e Commissione Amministrativa della Libera Università di Urbino.

Università degli studi — Ricorso relativo all'indirizzo scientifico ed ai mezzi con cui provvede allo insegnamento — Consiglio provinciale — Deliberazioni da esso prese sopra ricorsi di privati — Astensione d'interessati — Professori incaricati — Ufficio annuale — Se possa conferirsi loro la stabilità.

Per quanto attiene allo indirizzo scientifico di una Università degli studi e dei mezzi coi quali essa provvede in via ordinaria allo insegnamento, non sono cose che possano dar motivo ad un professore della Università stessa per ricorrere in via gerarchica.

---

(1) Ciò è testualmente disposto dall'art. 16 n. 6 della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa.

Il Consiglio provinciale non è come i collegi giudicanti legato nell'esame dei ricorsi alla osservanza di norme rituali fisse, che lo obblighino a pronunciare in una determinata forma, e può, senza incorrere in illegalità, quando non trovi luogo a provvedere, astenersi dal deliberare, o valersi della formola in uso presso i corpi deliberanti di passare all'ordine del giorno.

L'ufficio di professore incaricato, per le norme che regolano le nomine dei professori straordinari o incaricati di un insegnamento nelle Università del regno, è di sua natura annuale, deve, cioè, cessare normalmente col finire dei corsi dei quali esso professore è stato incaricato, e non può rivivere senza una nuova nomina.

Nè la Commissione provinciale amministratrice della Università di Urbino, nè lo stesso Consiglio provinciale possono pertanto conferire ad un professore incaricato quelle garanzie di stabilità che l'art. 90 della legge 13 novembre 1859 (che per l'art. 6 dello statuto universitario si applica a quella Università) esclude in modo assoluto.

Se sopra un ricorso prodotto al Consiglio provinciale contro la Commissione provinciale amministratrice dell'Università di Urbino, il Consiglio siasi limitato a deliberare la propria incompetenza e il passaggio all'ordine del giorno, non è il caso che un consigliere che sia anche membro della Commissione amministrativa universitaria, si debba astenere dalla votazione, che nessun giudizio implica sul merito degli atti compiuti da detta Commissione.

SEZIONE IV

(Decisione 26 maggio 1899, n. 257)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Licata (avv. Barbieri) — G. P. A. di Girgenti e Comune di Sciacca

Segretario comunale — Licenziamento — Contestazione delle accuse — Omissione — Annullamento della decisione della G. P. A.

È ingiusto il licenziamento del segretario comunale, deliberato da un R. Commissario o dal Consiglio comunale in base ad irregolarità e colpe addebitate al segretario medesimo, ma a lui non contestate perchè potesse giustificarsi e difendersi.

Deve quindi annullarsi la decisione della G. P. A. che, nelle sudette condizioni, abbia confermato il licenziamento.

SEZIONE IV

(Decisione 5 maggio 1899, n. 226)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Comune di Roma (avv. Siliotti) — Ministero dell'Istruzione Pubblica (avv. erar. Paolucci) e Adami.

Insegnanti comunali — Aspettativa — Regolamento generale — Regolamento speciale del Comune di Roma — Ragioni ed effetti dell'aspettativa per gl'insegnanti elementari del Comune di Roma.

Nel regolamento generale per la istruzione elementare 9 ottobre 1895, n. 623, non si fa parola di aspettativa, nemmeno pel caso di malattia dell'insegnante, al quale caso provvedono gli art. 163 e 164 con disposizioni affatto speciali.

Nel regolamento per le scuole primarie del Comune di Roma all'art. 56 è disposto che gl'insegnanti possono domandare di esser collocati in aspettativa per motivi di salute o di famiglia; che l'aspettativa non può durare oltre un anno con metà di stipendio se per malattia, senza stipendio se per motivi di famiglia; e che infine il tempo trascorso in aspettativa decorre utilmente pel computo del quinquennio e per la pensione, solo nel caso di malattia.

Di fronte alle sudette disposizioni speciali del regolamento comunale, non possono ritenersi applicabili agli insegnanti del Comune di Roma le altre disposizioni della legge 11 ottobre 1863 sull'aspettativa degli impiegati civili dello Stato, e nemmeno quella contenuta nell'articolo 32 del Regolamento 25 ottobre 1863 per cui all'impiegato in aspettativa per motivi di famiglia è riconosciuto il diritto di essere riassunto in servizio prima dello scader del termine per cui ebbe l'aspettativa.

Considerato che nel Regolamento generale per la istruzione elementare approvato col Regio Decreto 9 ottobre 1895, n. 623, di aspettativa non si fa pur cenno, nemmeno pel caso di malattia dell'insegnante, al quale caso provvedono gli articoli 163 e 164, con disposizioni affatto speciali, che non trovano punto riscontro con le norme con le quali

generalmente si provvede a questa eventualità di temporaneo impedimento del funzionario.

Che di aspettativa si parla solo nel Regolamento per le scuole primarie del comune di Roma nell'art. 56, in questi termini: « Gl'insegnanti possono domandare di essere collocati in aspettativa per motivi di salute e per motivi di famiglia. L'aspettativa non può durare oltre un anno, con metà di stipendio per malattia, senza stipendio per motivi di famiglia. Il tempo trascorso in aspettativa decorre utilmente pel computo del quinquennio e per la pensione solo nel caso di malattia. »

Che dall'essersi in tale disposizione adottate dal comune di Roma norme che in parte fan riscontro a quelle degli articoli 3 e 6 della legge 11 ottobre 1863 sull'aspettativa degli impiegati civili dello Stato, e 36 del relativo Regolamento, non è argomento sufficiente a ritenere che la aspettativa degli insegnanti del comune di Roma debba essere in tutto regolata in conformità di quella degli impiegati dello Stato, giusta la legge dell'11 ottobre 1863.

Non incongruamente potrebbe dirsi che il Consiglio comunale, legislatore in materia, nei rapporti co' suoi funzionari, *quod voluit dixit;* tanto più quando si osservi che le stesse disposizioni degli articoli 3 e 6 della legge 11 ottobre 1863 non trovano nell'articolo 56 del Regolamento comunale un riscontro al tutto perfetto: che mentre l'aspettativa per infermità può per gl'impiegati dello Stato durare anche due anni, per gl'insegnanti del comune di Roma, sia per motivi di famiglia, sia per motivi di salute non può durare oltre un anno, e mentre per gl'impiegati dello Stato l'assegno di aspettativa per motivi di salute varia in proporzione del tempo di servizio da un quarto alla metà dello stipendio, per gl'insegnanti del comune di Roma, tale assegno è fissato nella misura costante della metà. E se può aversi buona ragione per ritenere non applicabile agli insegnanti del comune di Roma ogn'altra disposizione della legge 11 ottobre 1863 che non sia negli stessi termini compresa nell'art. 56 del Regolamento comunale, con maggior ragione può ciò ritenersi rispetto alla disposizione per la quale all'impiegato in aspettativa per motivi di famiglia è concesso di chiedere che questa cessi prima dello scadere del termine pel quale venne accordata, perchè tale disposizione non è della legge, ma del Regolamento (capov. ar-

ticolo 32), e non può quindi trarre ragione che da un apprezzamento di equità, e in pari tempo di convenienza di servizio che nell'una o nell'altra amministrazione, particolarmente in rapporto ad una speciale classe di funzionari, quale è quella degli insegnanti elementari, può essere assai diversa.

E della possibilità di un diverso apprezzamento delle convenienze del servizio è già argomento gravissimo il vedere che nel Regolamento generale per la istruzione elementare, come fu già ritenuto sul principio, della aspettativa non si fa punto parola, nemmeno pel caso d'impedimento dello insegnante per infermità, caso a cui si provvede con disposizioni affatto speciali; e che nello stesso Regolamento comunale le poche disposizioni dell'art. 56 non riproducono in identici termini quelle degli art. 3 e 6 della legge 11 ottobre 1863, ma con modificazioni che non possono non essere determinate da diverso giudizio delle contingenze del servizio.

Ond'è di necessità il concludere che se il comune di Roma ha creduto di portare col suo Regolamento una deroga al Regolamento generale per la istruzione elementare in cosa che tiene all'ordinamento generale di un servizio pubblico di tanto interesse, non debba mai, nell'interpretazione del Regolamento speciale, perdersi di vista il concetto che informa il Regolamento generale, onde la deroga ad esso portata non riesca infine inconciliabile con le esigenze del servizio pubblico.

E come l'insegnante comunale si giova di ciò che nel Regolamento del comune trova a sè più favorevole che non sia per gl'impiegati dello Stato la legge dell'11 ottobre 1863, così non può dolersi se più restrittivo sia in altra parte il Regolamento che forma per esso una legge speciale, mentre questo stesso Regolamento è sempre ad ogni modo più largo che non sia il Regolamento generale che costituisce il diritto comune *in subiecta materia*.

E guardando al fondo delle cose non è certo difficile vedere che la ragione per la quale il Regolamento generale sulla istruzione elementare non ha introdotto per gl'insegnanti l'aspettativa, nè per ragioni di famiglia, nè per ragioni d'infermità, e per la quale il comune di Roma pure avendola adottata non crede di potersi piegare alla applicazione che del citato art. 56 del suo Regolamento è stata

fatta dal Decreto ministeriale impugnato dal ricorso, sta nella diversa qualità del servizio che si presta dall'insegnante e da ogni altro impiegato d'ordine amministrativo; in nessuno di questi ravvisandosi nello esplicamento delle sue funzioni tanto il carattere della individualità quanto sta nelle funzioni dell'insegnante; e ciò per doppio rispetto, d'individualità materiale, prestandosi dallo insegnante il servizio da solo, non in concorso con altri che per comunanza d'ufficio possano in sua mancanza facilmente sostituirlo; d'individualità morale per quel complesso diverso di attitudini istruttive ed educative, che nelle proprie qualità di mente e di cuore reca con sè ogni insegnante, e per le quali l'uno sarà sempre diverso dall'altro che lo sostituisca. E se nelle grandi città dove per il numero delle scuole e la conseguente frequenza di mancanza d'insegnante per uno o altro momentaneo impedimento si è costretti a tenere un certo numero di maestri supplenti, può l'opera del maestro nella sua materialità essere sostituita; onde la possibilità di introdurre nei particolari regolamenti l'istituto dell'aspettativa, che, essendo d'impossibile applicazione nella massima parte dei Comuni, non era conveniente introdurre nel Regolamento generale, rimase sempre a considerare che nei rapporti della individualità morale della prestazione dell'opera è ben difficile che una sostituzione ad anno scolastico già inoltrato avvenga senza danno dell'insegnamento; dacchè sia manifesto che conseguenza diretta delle qualità personali del maestro sia la diversità di metodo e dei mezzi didattici di cui questo si aiuta, e sia di esso ulteriore conseguenza il profitto degli alunni e il risultato degli esami. E se è così, è pur necessario che l'autorità che presiede allo insegnamento, al quale sono pur legati gl'interessi di tante famiglie, sappia se e per quanto una dimanda di aspettativa possa essere assecondata; ed a tale giudizio non è certamente estranea la considerazione del tempo per cui essa è richiesta; sì che a questo termine sia legato come il Comune, che durante il tempo stesso deve lasciare vuoto il posto dell'insegnante cui ha concesso l'aspettativa, così l'insegnante che non può pretendere che vengano compromessi per gli alunni il risultato del corso scolastico con una inopportuna sostituzione dello insegnante.

Per questi motivi, la Sezione accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 337)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Fratelli Borella ed altri (avv. Bonacci) — Ministero delle Finanze e Comune di Milano (avv. Maiorana)

Imposta sul valore locativo — Facoltà del Comune di dettare norme regolamentari per l'applicazione della tassa — Suoi limiti — Se soggetto a tassa il valore locativo degli alberghi — Se gli avventori dei medesimi — Se ammessibile il diritto di rivalsa degli uni contro gli altri — Eccezioni.

L'esistenza di un regolamento generale per l'imposta sul valore locativo, qual'è quello del 31 gennaio 1867, non priva i Comuni della subordinata potestà regolamentare in quanto possano occorrere ulteriori norme per l'applicazione della imposta medesima; senza che tale potestà possa ritenersi limitata a stabilire solamente le tariffe e dare le modalità occorrenti per la formazione dei ruoli e per la riscossione.

Nel sistema dell'imposta suddetta, il valore locativo degli edifici destinati ad uso di alberghi è esente da contribuzione.

Gli avventori degli alberghi sono anche esenti dalla imposta sul valore locativo.

È pertanto illegittima la disposizione di un regolamento comunale che impone la tassa agli albergatori con diritto di rivalsa verso gli avventori, — salvochè non si tratti di vere e proprie pensioni, *o di locatori di appartamenti mobiliati.*

Attesochè i ricorrenti disconoscono nella rappresentanza del Comune il dritto d'inserire nel regolamento locale per l'applicazione dell'imposta sul valore locativo qualsiasi norma che non fosse espressamente contenuta nella legge e nel regolamento generale, escludendo ogni potere d'interpretazione e non ammettendo in essa che la facoltà di stabilire le tariffe e le modalità occorrenti per la formazione di ruoli e per la riscossione. Basta ricordare però che la legge comunale e provinciale, insieme alla facoltà di valersi delle varie specie d'imposte lasciate dallo Stato agli enti locali, concede ai Consigli dei Comuni il correlativo dritto di regolarne l'applicazione senz'altro limite che di rispettare le

disposizioni delle leggi e dei regolamenti generali. È chi
quindi che l'esistenza di un regolamento generale, qu
quello del 31 gennaio 1867 per l'imposta sul valore lo
tivo, non priva i Comuni della subordinata potestà rego
mentare in quanto possono occorrere ulteriori norme
l'applicazione dell'imposta medesima. Ed è naturale
nel regolare tale applicazione le Rappresentanze comun
debbano rendersi conto del pensiero della legge e poss
dettare tutte quelle pratiche e modalità ed ove occo
tutte quelle dichiarazioni e prescrizioni che valgano
spiegare e concretare il senso delle generali ed astra
determinazioni della volontà dello Stato, espresse nelle f
mole dei precetti legislativi, salvo non solo i pronunc
dei Collegi giudicanti sulla legittimità e costituzionalità de
relative norme nelle vertenze che insorgessero nei sing
casi di particolare applicazione, ma anche il diretto c
rettivo dipendente dalla facoltà che compete al Govern
in sede contenziosa a questo Collegio, di annullare le p
scrizioni di siffatti regolamenti locali che contraddicess
alle disposizioni delle leggi e dei regolamenti generali
pubblica amministrazione.

Attesochè si può quindi passare senz'altro ad esa
nare se il Comune di Milano abbia rettamente interpret
e applicato la legge nel ritenere compresi gli alberghi
le abitazioni soggette alla imposta sul valore locativo.
quale uopo è da avvertire innanzi tutto che la modificazio
introdotta in pendenza del ricorso sull'art. 3 del rego
mento municipale e per cui è stato ammesso negli alb
gatori il dritto di rivalsa verso gli avventori, in conform
di quanto i ricorrenti sostenevano con una domanda sub
dinata, non è sottratta al tema della vertenza. Se infatti
legge abbia o no riconosciuto negli albergatori questo me
giuridico di rifarsi della imposta è questione inscindibile
quella della tassabilità degli alberghi come abitazioni, p
tendo questa determinazione dipendere appunto dalla p
sibilità o meno di tale rivalsa ed essendo ben diversa
figura giuridica ordinaria di coloro che sono aggrav
dell'imposta sul valore locativo per un titolo affatto p
sonale da quella di coloro che in via d'eccezione, per f
cilità di riscossione o altri motivi di convenienza, sono c
stituiti direttamente debitori e responsabili del tributo
base a una legale rappresentanza di altre categorie

persone che ben dovrebbero nel concetto informatore dell'imposta essere considerate come i veri contribuenti.

Attesochè il decreto legislativo del 28 giugno 1866, autorizzando i Comuni ad imporre un tributo sul valore locativo delle abitazioni e delle immediate loro dipendenze, stabilisce con l'art. 17, che tale imposta è dovuta da chiunque, privato cittadino o straniero, tenga a sua disposizione nel Comune una casa o un appartamento con mobili, siano questi propri o altrui, quand'anche non l'occupi o l'occupi solo rare volte.

Attesochè, quantunque il decreto legislativo prescinda dal prendere in considerazione il fatto dall'essere o no la casa attualmente occupata da chi (proprietario o affittuario che sia) l'abbia a propria disposizione, sarebbe certo inconciliabile col carattere del tributo, inteso a colpire non altro che il valore locativo *delle abitazioni*, il disconoscere che la disponibilità di cui parla il decreto medesimo debba essere in necessario rapporto con la destinazione dei locali per diretto godimento appunto come abitazione propria della propria famiglia o sia pure di ospiti o come sede di società, circoli ed altre simili collettività, per quanto nell'attualità i locali stessi non siano abitati, bastando ai fini dell'imposta l'eventualità dell'occupazione e del godimento, in quanto trattasi di una contribuzione che non riguarda il valore locativo, reale o presunto, degli stabili urbani arredati per uso di abitazione se non semplicemente come indizio del grado di maggiore o minore agiatezza o ricchezza delle persone o delle collettività che ne dispongono. E che si tratti di una imposta, intesa a colpire il reddito generale rivelato dalla spesa più o meno alta, che si fa per l'abitazione, come soddisfazione di un bisogno tanto importante della vita civile ed ordinariamente variabile nella sua estensione in corrispondenza appunto della più o meno elevata condizione economica e sociale della famiglia, è ovvio concetto di cui lo stesso Comune si è lodevolmente studiato di fare applicazione in quanto che, riconoscendo come talvolta la maggiore larghezza di un'abitazione, anzichè di effettivo segno di maggior agiatezza, costituisce una ragione di spesa sproporzionata al reddito, ed imposta necessariamente da numerosa figliuolanza che rappresenta nell'azienda domestica non altro che un onere, ha con deliberazione 20 aprile 1899 stabilito nell'art. 37 del regolamento che ai capi di famiglia

che avessero con sè conviventi cinque o più figli minorenni sarebbe concessa una congrua riduzione del tributo ricadente a loro carico. Il che ribadisce il concetto, che materia dell'imposta non è altro che il reddito generale, non rappresentando il valore locativo che un mezzo indiziario applicato in qualche caso con pratici temperamenti per assicurare appunto che l'argomento tratto dal particolare criterio della pigione di casa non riesca una fallace presunzione di uno stato economico migliore di quello che è in realtà.

Attesochè l'aver il decreto legislativo nel caso speciale di locazioni o sublocazioni di appartamenti mobiliati reso debitori dell'imposta verso i Comuni non gl'inquilini o subinquilini che hanno la disponibilità di tali case per loro diretto uso, ma i proprietari e i primi inquilini con diritto di rivalsa verso gl'inquilini e rispettivamente i subinquilini, è eccezione che conferma la regola di non esser soggetti in ogni altro caso al tributo, che appunto coloro che abbiano la disponibilità dei locali mobiliati per diretto, attuale o eventuale godimento ad uso di abitazione.

Se invece il decreto stesso espressamente dichiarò esenti le case che *in parte* servissero ad altri usi, come a pubblici uffici, a scuole, ad opifici o magazzini, anzichè un'eccezione alla regola dell'imponibilità, non fece che un'applicazione del principio determinante dell'imposta, mirando solo a togliere il dubbio che il valore locativo di una casa destinata in parte a tali scopi e in parte a vera e propria abitazione privata potesse nella sua integrità costituire base del carico nel valore locativo. Nè fece altro che svolgere appunto quel principio il regolamento generale del 31 gennaio 1867 quando determinò varie categorie di esenzione dall'imposta, fra cui al n. 3 gli *opifici* e gli *stabilimenti d'industria*.

Attesochè, esaminando in confronto di tali concetti l'impugnata disposizione del regolamento del Comune di Milano che sottopone a tributo il valore locativo degli alberghi, sarebbe manifestamente contrario alla verità delle cose il considerare gli alberghi stessi come case o appartamenti che gli albergatori tengano a propria disposizione per diretto loro uso, attuale od eventuale che sia. È invece fuori dubbio che costoro investendo capitali e lavoro in una

impresa economica, cioè costruendo spesso ampi locali o togliendoli in fitto, convenientemente arredandoli, assumendo un numeroso personale di servizio e provvedendo a quanto occorra perchè queste case possano essere aperte al pubblico allo scopo di alberghi, organizzano veri e propri stabilimenti d'industria, repugnanti come tali ad ogni tassazione della specie di quella, di cui è controversia. Nè questo carattere potrebbe negarsi agli alberghi in quanto siffatte imprese non contribuiscano alla produzione mercè trasformazione di materie prime, come sostiene la difesa del Comune, essendo invece agevole osservare che il difetto di tale condizione, propria delle industrie manifatturiere, non toglie che altre forme di attività economiche, quali tutte le imprese commerciali, costituiscano vere e proprie industrie in quanto col somministrare e porre le cose a diretta portata dei consumatori importano anch'esse un'apprezzabile creazione di valore. È chiaro pertanto che la maggiore o minore estensione dei locali adibiti ad uso di alberghi può costituire insieme alle altre spese e passività uno dei vari elementi per valutare l'importanza di quelle speciali aziende, ma non l'esclusiva manifestazione della personale condizione economica degli albergatori con l'assoluto criterio legale per determinare il grado della propria agiatezza, come sarebbe l'abitazione riserbata a sè e alla propria famiglia. La maggiore o minore importanza dell'edificio destinato ad albergo non è in alcun diretto rapporto con la quota dei redditi di cui l'esercente può disporre per la soddisfazione dei bisogni suoi e della famiglia, costituendo il valore locativo di tali fabbriche non una spesa di consumo, ma uno strumento di produzione nell'ordinamento d'imprese traenti spesso non da esclusivi capitali propri, ma anche dal credito e dalla personale operosità degli industriali i mezzi economici del relativo funzionamento.

Attesochè a conferma di tali osservazioni giova ricordare che il valore locativo degli edifici, negli alberghi come in ogni altro stabilimento d'industria, per virtù del regolamento generale del 24 dicembre 1870 (art. 3) entra appunto come un coefficiente nella determinazione della complessiva importanza della impresa agli effetti di un'altra imposta locale, che è quella sugli *esercizi*. Sarebbe quindi irrazionale che la pigione effettiva o il presunto valore

locativo dei locali di un albergo, mentre costituisce un indizio per misurare, in concorso di altri criteri, il reddito della speciale industria per la correlativa imposta comunale, diventi poi di per sè solo il criterio per la determinazione del reddito generale dell'esercente come base di un'altra imposta comunale, che si risolverebbe in una ingiusta duplicazione di carichi per una stessa causa economica. Basti in proposito configurare il caso di un piccolo albergo pel quale si paghi una pigione relativamente tenue di qualche lira oltre le lire 7000 (limite della massima imponibilità giusta il regolamento del Comune di Milano) perchè tale valore locativo dovesse essere considerato come indizio della più elevata condizione economica e mettere il modesto esercente alla stessa riga dei più ricchi proprietari per gli effetti del tributo di cui si tratta: il che ripugna ad ogni sentimento della realtà e comprova la fallacia del mezzo di accertamento di una imposta sul valore locativo che si volesse per gli albergatori e per altri industriali riferire non solo alle rispettive abitazioni, ma anche ai locali destinati ad uso di alberghi e ad ogni altro edificio occupato da stabilimenti d'industria.

Attesochè le cennate difficoltà non sono vinte mercè la modificazione deliberata in pendenza del ricorso e con cui si è riconosciuto negli esercenti il diritto a rivalsa in rapporto alle persone che prendono alloggio negli alberghi.

A prescindere infatti che, ove si potesse ritenere legittima l'imposta in relazione a costoro, verrebbe meno ogni ragione per considerare agli effetti tributari tutto l'albergo come una sola abitazione e si dovrebbe aver riguardo invece ai singoli alloggi, è chiaro ad ogni modo che ciascun avventore non dovrebbe soggiacere all'eccedenza rappresentata dal tributo nel costo ordinario dell'alloggio se non in ragione delle stanze particolarmente occupate e del tempo della dimora Ed essendo in tali ipotesi illegittima ogni maggiore riscossione si verrebbe nella conseguenza che a rigor di diritto la rata corrispondente alle stanze non occupate dovrebbe rimanere a carico esclusivo dell'albergatore, il che farebbe ricadere almeno parzialmente l'imposta a carico di chi non vi sarebbe tenuto per alcun titolo. D'altra parte basta il richiamo ai principii del provvedimento legislativo che investe i Comuni della facoltà

di stabilire questa forma d'imposta, per dover riconoscere che, al pari degli albergatori, anche gli avventori sono esenti da un tale tributo. Degli avventori non può dirsi che tengano direttamente e permanentemente a propria disposizione appartamenti o camere negli alberghi per proprio uso attuale ed eventuale. Essi vi càpitano occasionalmente per chiedere un transitorio ricovero la cui spesa non può affatto pareggiarsi alla spesa continua ed abituale che tali viaggiatori sostengono nei luoghi di propria residenza o di temporanea dimora per uso di abitazioni, nè valere l'indizio del loro maggiore o minore grado di agiatezza e come argomento del più o meno costoso ed ordinario tenore di vita, salvo che si tratti del caso di vere e proprie *pensioni*, che sebbene siano stabilite in alberghi, in nulla differiscono dalla speciale ipotesi degli appartamenti mobiliati e sotto questo titolo vanno soggetti alla imposta. Si spiega quindi perchè il decreto legislativo del 28 giugno 1866, che all'art. 17 prevede precisamente il caso della locazione e della sublocazione degli appartamenti mobiliati e costituì eccezionalmente debitori dell'imposta i proprietari e i primi inquilini con diritto di rivalsa sugli inquilini e sui subinquilini, abbia taciuto il caso del transitorio soggiorno dei viaggiatori negli alberghi.

Attesochè posta una tale tassativa disposizione, è facile rilevare che l'invocata incidenza e ripercussione delle imposte non giova a giustificare l'espressa riserva del diritto di rivalsa verso gli avventori attribuita agli albergatori con la disposizione aggiunta al regolamento municipale. Se tale riserva si riferisce alla incidenza e ripercussione della imposta come fenomeno puramente economico, anche senza una espressa affermazione gli albergatori avrebbero trovato il modo di riversare sugli avventori ogni carico sopraggiunto; nè sarebbe forse mancato chi ne avrebbe tratto occasione per accrescere ancora più il proprio profitto con una elevazione del costo degli alloggi fino al limite massimo consentito dalle leggi naturali della concorrenza; se invece la riserva dovesse avere un senso giuridico non potrebbe importare a favore degli albergatori che l'azione per una rivalsa da contenersi rigorosamente nei limiti di quella rata che a ciascun avventore dovrebbe spettare nella complessiva somma dell'imposta; ma in tal caso (a pre-

scindere che sarebbe difficile trovar modo che la rival
praticamente esercitata con un incarimento del conto
presentarsi ai singoli avventori non superasse quei prec
confini) non si farebbe che estendere arbitrariamente i t
sativi casi d'eccezione dai rapporti dei locatori di appa
tamenti mobiliati con i rispettivi inquilini e subinquilini
quelli non certo identici degli esercenti di alberghi ve
i loro avventori. Ma poichè nell'ipotesi che la legge ave
effettivamente sottoposti gli albergatori al tributo non
sarebbe stata ragione per escluderli da tale rivalsa, p
ben concludersi che il silenzio della legge a tale riguar
fornisce una controprova per far ritenere che nel siste
della detta forma d'imposta il valore locativo degli edi
destinati ad alberghi sia affatto esente da contribuzione

Per questi motivi, la Sezione annulla l'impugnato
ticolo 3 del regolamento del Comune di Milano per l'a
plicazione dell'imposta sul valore locativo delle abitazio
approvato dal Consiglio comunale di quella città con d
liberazione del 29 luglio 1898 e modificato con altra de
berazione 20 aprile 1899, in quanto con tale disposizio
venne estesa la detta imposta al valore locativo degli
berghi con riserva della rivalsa a favore degli eserce
verso gli avventori e manda allo stesso Consiglio comun
di rettificare in conformità di questa decisione la cenn
norma regolamentare, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 16 giugno 1899, n. 283).

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

De Clemente (avv. Tedeschi) — G. P. A. di Aquila e Comune di Scurc

Strade vicinali — Questioni sul loro carattere — Competen giudiziaria — Ostacoli frapposti alla libertà di passag — Competenza del Sindaco a rimuoverli — Azione giu ziaria impregiudicata — Erronea citazione di articoli l'ordinanza del Sindaco — Ricorso alla IV Sezione — sindacabilità sul giudizio di fatto della G. P; A.

La legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici non alcuna norma in ordine alla formazione o costituzio delle strade vicinali nè attribuisce su tale proposito cuna speciale competenza all'autorità comunale, salvo p

quelle che divengano vicinali col provvedimento dell'articolo 18 in seguito alla loro declassificazione da comunali; ma si limita (art. 19) a dichiarare vicinali tutte le strade che, non iscritte nelle tre categorie delle nazionali, provinciali e comunali, siano soggette alla servitù pubblica di passaggio, e le pone sotto la vigilanza delle autorità comunali, sia per ciò che riguarda la riparazione e conservazione (art. 51 a 54), sia per ciò che riguarda la polizia (art. 84 e 378).

Nè il Sindaco nè altra autorità comunale ha la potestà, salvo il caso dell'art. 18, di legalmente riconoscere se legittimamente si eserciti da parte degli abitanti il libero transito su una determinata strada, per indi dichiararla vicinale: basta però il fatto del transito pubblico *liberamente continuato da tempo remoto per rendere legittimo l'intervento del Sindaco, a' termini degli articoli 84 e 378 della legge sui lavori pubblici, e 131, n. 9, della legge comunale (1889) onde rimuovere qualunque ostacolo che altri abbia frapposto o tenti frapporre alla libertà del passaggio.*

È salvo a chi creda di avere un diritto contrario di chiedere all'autorità giudiziaria che sia dichiarato abusivo il passaggio e di privata ragione la strada.

La IV Sezione investita della cognizione di questa materia, in via di ricorso contro la G. P. A. a senso dell'art. 19 della legge 1° maggio 1890, n. 6837, non ha competenza per censurare il modo tenuto dalla G. P. A. per accertare gli estremi di fatto.

Il fatto ritenuto dalla Giunta che le opere costruite dai privati impediscono in modo assoluto il transito, ed ostruiscono il fosso fiancheggiante la strada in modo da rendere impossibile il deflusso delle acque con permanente danno della strada, è uno dei fatti che l'art. 84 contempla e vieta colla sanzione della rimessione in pristino.

Niuna importanza ha la circostanza che il Sindaco, oltre gli articoli della legge sulle opere pubbliche che propriamente si riferiscono alle strade vicinali e che hanno diretto riferimento ai fatti in questione, abbia nell'ordinanza citati altri articoli della stessa legge che non potevano trovare applicazione.

SEZIONE IV

(Decisione 30 giugno 1899, n. 329)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Mengoni (avv. Coen) — Ministero dei lavori pubblici (avv. erar. Paoluc
e Martorana (avv. Montesano).

Opere pubbliche — Appalti — Secondo esperimento d'asta — Documenti da esibirsi.

Chi ha preso parte ad un primo esperimento d'ast deve anche nei successivi esperimenti allegare materia mente all'offerta, a pena di nullità di essa, tutti i docu menti comprovanti la idoneità , e le altre condizioni pe essere ammesso all'asta, nonchè il certificato dell'eseguit deposito provvisorio.

Considerato, circa il merito del ricorso, che la que stione unica da risolversi è quella proposta dallo stess ricorrente nei termini seguenti: « I documenti e il certif cato di eseguito deposito devono essere materialmente a legati alla scheda contenente l'offerta, o basta che in qua lunque modo siano già in possesso dell'Amministrazion appaltante e che questa ne conosca la regolarità? »

Considerato che a questa domanda rispondono le espl cite disposizioni dell'art. 75, n. 6, e dell'art. 90 del rego lamento per l'amministrazione del patrimonio e la conta bilità generale dello Stato, approvato col R. Decreto maggio 1885, n. 3074. Prescrive l'art. 75, al numero 6 che l'avviso d'asta debba contenere, fra le altre indispen sabili indicazioni, quella dei « documenti comprovanti l idoneità e le altre condizioni da giustificare per esser ammessi all'asta ». In conformità di tale disposizione e d quelle sancite dal capitolato generale del 28 maggio 1895 l'avviso d'asta del 12 settembre 1898, che bandiva pel 1 ottobre seguente il secondo e definitivo esperimento d'in canto per l'appalto dei lavori da eseguirsi nel mare grand di Taranto, specificava quali erano i documenti che i con correnti dovevano produrre al Ministero per essere ammess alla nuova gara, e dopo aver dichiarato che al Minister spetta il giudizio insindacabile sull'idoneità degli aspirant così proseguiva: « I concorrenti sulla di cui ammissibilit siasi già pronunziato il Ministero, in occasione dei prece denti esperimenti, potranno presentare i sopraddetti docu

menti (quelli indicati alle lettere *a*, *b*, *c* e *d* dell'avviso) direttamente al presidente dell'asta »; e più sotto aggiungeva: « I concorrenti ammessi dovranno insieme ai documenti di cui alle lettere *a*, *b*, *c* e *d*, esibire al presidente dell'asta il certificato di aver versato in una Cassa di Tesoreria provinciale un deposito, a titolo di cauzione provvisoria, di lire 30,000. »

Oltre a ciò l'art. 90 del succitato regolamento stabilisce che, quando l'asta si fa per mezzo di offerta segreta, come appunto si faceva nel caso in esame, « ciascun offerente debba rimettere in piego chiuso la sua offerta alla autorità che presiede l'asta, presentando a parte e contemporaneamente la ricevuta dell'eseguito deposito. »

Considerato che, di fronte a così chiare e precettive disposizioni del regolamento, il quale disciplina le formalità procedurali degli incanti per la conclusione dei contratti nell'interesse dello Stato, e di fronte alle indicazioni espresse nell'avviso d'asta pienamente conforme alle norme del regolamento ora ricordato, non è lecito dubitare che nessuna offerta poteva e doveva essere ammessa da chi presiedeva l'incanto del 12 ottobre senza la prescritta contemporanea presentazione dei documenti accertanti l'idoneità dell'offerente e sopratutto senza la produzione dell'attestato comprovante l'eseguito versamento della cauzione provvisoria.

Considerato che al difetto di tali produzioni non si può supplire con equipollenti e tanto meno per via di apprezzamenti del presidente dell'asta: nessuna disposizione autorizza a prescindere in alcun caso dalla precisa osservanza delle norme tassative surriferite: ed ammettere la possibilità di una deroga alle medesime sarebbe in contraddizione non solo al palese significato della parola adoperata nei citati articoli del regolamento 4 maggio 1885, ma eziandio allo spirito informatore di quelle prescrizioni. Si comprende infatti che in materia tanto delicata, e che tocca direttamente i più importanti interessi patrimoniali dello Stato, siasi riconosciuto sommamente prudente e necessario circoscrivere, entro limiti categoricamente fissati, le attribuzioni del funzionario che presiede l'asta, per guisa da impedire qualsiasi abuso ed arbitrio, a cui una qualunque facoltà di interpretazione o di apprezzamento avrebbe potuto dar luogo. E questi limiti che sono stabiliti dalle prescri-

zioni del regolamento, non può oltrepassare il presidente dell'asta, il quale, chiamato ad eseguire e non a giudicare, quando vegga non adempiute tutte le formalità procedurali all'uopo stabilite, non ha potestà di surrogare, alla deficienza o insufficienza di queste, alcun criterio subiettivo e neppure quelle personali informazioni, che potesse avere per elementi diversi dagli atti e documenti esibitigli nel contesto delle operazioni d'incanto. Non devesi poi dimenticare che il procedimento degli incanti è essenzialmente basato sul principio della perfetta uguaglianza di trattamento verso tutti i concorrenti e sulla massima pubblicità: e da ciò un'altra potente ragione perchè le solennità prescritte per questo genere di procedimento siano da ritenersi tutte sostanziali e tutte debbano essere scrupolosamente osservate;

Considerato che tali essendo la portata e la estensione delle norme precettive di cui sopra è cenno, desse furono rettamente applicate ed eseguite allorchè il presidente dell'asta tenutasi il 12 ottobre rifiutò di ammettere la offerta segreta del signor Mengoni perchè non accompagnata dal certificato di deposito della cauzione provvisoria, nonchè dagli altri documenti dall'avviso d'asta richiesti;

Considerato che invano il ricorrente si sforza di sostenere che nel caso concreto l'Amministrazione conosceva avere egli tutti i documenti ed attestati occorrenti, stati già riconosciuti sufficienti e regolari dallo stesso Ministero in occasione del precedente esperimento; che per la negligenza della Prefettura di Lecce egli si trovò nella impossibilità di esibire all'incanto definitivo i documenti medesimi; e che questi, sebbene non materialmente allegati alla offerta segreta, pure, essendo sempre presso la detta Prefettura, non erano usciti dal possesso dell'Amministrazione, a cui tale stato di cose era noto.

Tutte queste circostanze sono estranee ed impertinenti alla questione di legalità, la quale non può essere risoluta che all'unica stregua delle vigenti disposizioni regolamentari sulla materia. Qui giova per altro aggiungere che l'ammissione ad una prima asta non soltanto non costituisce la prova indispensabile, ma neppure dà sufficiente argomento di presunzione per ritenere ancora sussistenti nell'attualità

di un secondo incanto tutte le condizioni necessarie per l'ammissibilità del concorrente: poichè, a prescindere da ogni altra osservazione, la sola produzione della ricevuta dell'eseguito deposito cauzionale può giustificare che questo sussiste sempre a garanzia dell'Amministrazione appaltante e che non fu svincolato, come sarebbe stato possibile, dopochè l'appalto rimase provvisoriamente aggiudicato ad altro aspirante.

Qualunque poi siano stati i motivi, pei quali il signor Mengoni non fu in grado di esibire i suoi documenti a corredo della offerta segreta da lui presentata nella gara del 12 ottobre, il fatto non contestato dalla mancata produzione basta a stabilire la legittimità degli impugnati atti amministrativi e la regolarità del procedimento a cui i medesimi si riferiscono. E perciò, mentre è da trascurarsi, perchè superflua qualsiasi indagine diretta a vedere se nel 12 ottobre 1898 gli attestati stati depositati dal signor Mengoni presso la Prefettura di Lecce fossero ancora, oppure no, in quell'ufficio, neppure occorre tenere conto della domanda formulata dalla difesa del ricorrente, che siano richiamati dal Ministero dei lavori pubblici gli atti relativi alla ritardata restituzione dei detti certificati da parte della Prefettura ad esso signor Mengoni, al quale restano sempre salvi i diritti e le azioni che per le conseguenze derivategli dall'occorso ritardo egli stimasse di esperimentare in altra sede contro chi di ragione;

Considerato che, quando pure si volesse ammettere la teoria propugnata dal ricorrente e cioè che la esibizione dei documenti comprovanti la sua idoneità e l'effettuato versamento della cauzione sia stabilita per la garanzia esclusiva dell'Amministrazione appaltante, non per questo potrebbesi ravvisare alcuna illegalità nell'operato del funzionario governativo che presiedeva l'asta nè nel successivo provvedimento ministeriale. Questi per la omessa presentazione dei documenti ed attestati scorgeva non adempiute le prescrizioni regolamentari dalla di cui osservanza soltanto doveva e poteva desumere la convinzione della reale esistenza delle garanzie volute nell'interesse dello Stato procedente all'appalto; ciò posto egli operava legalmente respingendo senz'altro la inammissibile offerta. E il Ministero, a cui il Mengoni credè di rivolgere il suo reclamo

in via gerarchica, non può patire censura, se, in base principii direttivi sopra espressi, riconobbe regolare la cusazione dell'offerta sprovvista delle relative giustificazio

Considerato che nessun argomento a favore della t del ricorrente può trarsi dalle due decisioni di questa zione da esso invocate, l'una del 12 ottobre 1894 (ricor Vitiello — Comune di Portici) e l'altra dell'8 novemb 1895 (ricorso Letteriello — Ministero della guerra), dapp chè e l'una e l'altra delle dette pronunzie si riferisco a casi diversi da quello ora in disputa e, ad ogni mo le decisioni medesime, riconoscendo che le formalità co trattuali statuite dalla legge per la contabilità genera dello Stato e dai regolamenti relativi sono sotto certi aspe richieste nell'interesse esclusivo dell'Amministrazione, lascia altresì all'Amministrazione stessa la facoltà di apprezza con giudizio insindacabile se il suo interesse sia veramen salvaguardato: laonde anche per questo riguardo il ri provero contro la determinazione ministeriale è da ritener infondato.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 21 luglio 1899, n. 355)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Giglioli ed altri (avv. Giglioli) — R. Commissario della Camera di Commercio di Roma (avv. Minù) e Alessandri

Ruolo dei curatori dei fallimenti — Aspiranti esclusi — Dirit di ricorrere alla IV Sezione — Termine pel ricorso — Equ pollenti della notificazione — Reclamo amministrativo Se sospenda il termine pel ricorso alla IV Sezione — «Quic se il reclamo non sia stato risoluto — Facoltà del R. Con missario in una disciolta Camera di commercio — Se poss fare il ruolo dei curatori dei fallimenti.

Chi, aspirando ad essere ascritto nel ruolo dei cur tori dei fallimenti, ne sia stato escluso come inidoneo, h interesse e qualità per produrre ricorso alla IV Sezion

La pubblicazione di tal ruolo nei giornali cittadir e la sua trasmissione al presidente della Corte d'appel e del Tribunale non costituiscono quella pubblicazione u ficiale, onde s'inizia il termine pel ricorso.

La decorrenza di tal termine può invece stabilirsi dal giorno in cui i ricorrenti mostrarono di avere piena cognizione del provvedimento che impugnano, sia mediante ricorso amministrativo, sia con comunicati ai giornali diretti contro il provvedimento medesimo (1).

Il ricorso prodotto in buona fede davanti ad autorità incompetente sospende il termine per ricorrere all'autorità competente (2).

Se un Ministero non abbia su di un ricorso dato alcun provvedimento, può ritenersi ricevibile il ricorso stesso alla IV Sezione, regolarmente notificato anche 68 giorni dopo la presentazione del detto ricorso al Ministero, che è il momento iniziale del termine (3).

Il ricorso che impugna il ruolo dei curatori dei fallimenti, siccome formato da chi non ne aveva la potestà, non deve essere notificato al presidente del Tribunale, ma invece a tutti i curatori compresi nel ruolo stesso.

In generale, il R. Commissario destinato a sostituire nelle sue funzioni il disciolto Consiglio amministrativo di un ente morale raccoglie in sè per intero le funzioni

---

(1) Richiamiamo l'attenzione dei nostri lettori su questa massima, con la quale, facendosi eccezione alle regole concordemente ammesse dalla dottrina e dalla giurisprudenza giudiziaria, per le quali la notificazione giudiziale non ammette equipollenti, si riconosce che la cognizione del provvedimento impugnato, agli effetti della decorrenza del termine per ricorrere in via amministrativa, si possa desumere e stabilire con altri generi di fatto da cui la medesima possa risultare. Ben vero che il regolamento di procedura della IV Sezione, nel primo capoverso dell'art. 3, apre larga via a siffatte applicazioni giuridiche. Esso dice che pei modi della notificazione del provvedimento impugnato si osservano le disposizioni dei regolamenti particolari dell'amministrazione da cui l'atto è emanato; per il che la notifica giudiziale non è la regola assoluta. E posto che da essa si possa prescindere prima di venire alla conseguenza estrema che l'atto amministrativo non notificato nè pubblicato ufficialmente possa impugnarsi in ogni tempo, ci sorge il dubbio se sia utile e conforme agl'interessi amministrativi ed al diritto delle parti l'ampliare il campo delle indagini e delle induzioni intese a stabilire da qual punto quella scienza completa del provvedimento impugnato, che dalla notificazione o dalla pubblicazione non si ebbe, possa essersi avuta o manifestata altrimenti.

(2-3) I nostri lettori hanno piena notizia della invalsa giurisprudenza della IV Sezione, per la quale il ricorso all'autorità incompetente sospende, non già interrompe il termine pel ricorso alla IV Sezione. Tra le più recenti: decisione 3 luglio 1896, n. 302, *Giust. Amm.*, 1896, pag. 266; 10 gennaio 1896, n. 4, *ivi*, pag. 9; 25 febbraio 1898, n. 92, *ivi*, pag. 58; 22 luglio 1898, n. 360, *ivi*, pag. 562; 9 dicembre 1898, n. 536, *ivi*, pag. 587; 2 dicembre 1898, n. 511, *ivi*, pag. 628, ecc. Conoscono anche la diversa opinione tante volte manifestata da questa *Raccolta*, in nota alle deci-

amministrative spettanti al Consiglio stesso, salvo che una espressa disposizione di legge non ponga ostacolo ad atti determinati.

Il R. Commissario di una disciolta Camera di commercio ha facoltà di compilare il ruolo dei curatori dei fallimenti, la cui formazione era stata deliberata dalla Camera stessa, prima del suo scioglimento.

Considerato quanto alle ragioni d'inammissibilità del ricorso:

Quanto alla prima: che non potrebbe il ruolo dei curatori dei fallimenti considerarsi quale un semplice avviso, una indicazione, una norma dal momento che per l'art. 716 del Cod. di comm. il curatore *deve* essere scelto tra le persone che vi sono comprese, salvo che per motivi da enunciarsi nella sentenza o nel provvedimento il Tribunale non reputi conveniente la nomina di una persona diversa. Dalla quale disposizione risulta manifesto che solo in via di eccezione può il Tribunale nominare a curatori persone che non siano comprese nel ruolo; ed appunto perchè la eccezione non diventi regola, o che alla norma data dalla legge non si sostituisca l'arbitrio, si è voluto dal legislatore che nella sentenza o nel provvedimento col quale il Tri-

---

sioni stesse, e dall'avv. Lomonaco nel suo *studio* inserito nella parte IV del 1898, a pag. 49 e segg. Ci basterà dunque, senza fare ripetizioni, richiamare la loro attenzione sulla presente decisione, nella quale traspa-risce un altro degli inconvenienti che derivano dalla dottrina professata dalla IV Sezione.

Ammettendo infatti come regola assoluta la sospensione, e non la interruzione del termine, si viene a questo, che quando (come nel caso attuale) un ricorso amministrativo ad autorità incompetente non sia stato in alcun modo risoluto con risposte scritte dell'amministrazione, o tali risposte non siano state alla parte in alcuna guisa ufficialmente comunicate, si avrà il momento iniziale della sospensione del termine, ma non se ne avrà mai la fine; ed allora, non potendosi ammettere che il termine resti sospeso in eterno, si arriva a dover accettare dei temperamenti del genere di quelli di cui la decisione presente porge esempio. Ma non si sa quanto tali temperamenti potranno soccorrere in altri casi: quando, ad es., il ricorso alla IV Sezione, invece di essere prodotto 61, o 68 giorni dopo del ricorso amministrativo (come nel caso attuale) sia stato prodotto con lo elasso di uno o due anni. Chi dirà allora in qual momento del periodo antecorso sia pervenuta alla parte la cognizione della reiezione tacita, o implicita, o dissimulata del suo ricorso, per stabilire il momento nel quale cessi l'aspettazione del provvedimento ministeriale risolutivo del ricorso, e con essa cessi il periodo di sospensione del termine? — Ci riserviamo di ritornare sull'argomento.

bunale nomina un curatore fuori delle persone comprese nel ruolo, siano di ciò enunciati i motivi.

Quanto alla seconda: che ammesso che i ricorrenti non siano stati riconosciuti idonei, il loro interesse a ricorrere può apparire in ciò che la dichiarazione di loro inidoneità fosse stata fatta da chi aveva diritto di farla, onde tale ragione d'inammissibilità presuppone già risoluta la questione di merito che forma oggetto del primo motivo del ricorso.

Quanto alla terza: che nè i *comunicati* trasmessi ai giornali cittadini *Il Popolo Romano*, *Il Commercio italiano* e *La Voce della Verità*, nè la trasmissione del ruolo ai presidenti della Corte d'appello e del Tribunale civile e penale di Roma, sono tali fatti dai quali possa farsi decorrere il termine per ricorrere, non ravvisandosi in tali fatti alcuna forma di pubblicazione ufficiale che valga a base di presunzione legale di conoscenza dell'albo.

Che bene potè cominciare a decorrere il termine pel ricorso dal giorno in cui i ricorrenti mostrarono di avere perfetta notizia dell'atto che da essi s'impugna; il che certamente avvenne pel ricorso fatto al Ministero d'agricoltura, industria e commercio dai signori Crema e Fontana il 20 novembre 1898, come da nota dello stesso Ministero in atti prodotta dal R. Commissario straordinario alla Camera di commercio di Roma, e pel comunicato fatto dal signor avv. Gian Calisto Giglioli al giornale *La Giustizia* in data 13 dello stesso mese, al quale poi seguì anche per parte del Giglioli e di altri formale ricorso al Ministero, che porta la data del 25 novembre. Ma siccome per invalsa giurisprudenza il ricorso fatto in buona fede ad autorità incompetente vale a sospendere il termine, nè pare che dal Ministero siasi preso nessun provvedimento sui detti ricorsi, mentre poi il ricorso fatto a questo Collegio venne regolarmente notificato il 20 gennaio 1899 con decorrimento di soli 61 giorni dal 20 novembre (data del ricorso al Ministero per parte dei signori Crema e Fontana) e di giorni 68 dal 13 novembre (data del comunicato che dal sig. avv. Giglioli fu fatto al giornale *La Giustizia*) con eccedenza rispettivamente di un giorno e di otto sul termine di legge, nel qual tempo rispettivamente si dovrebbe supporre aver data il Ministero evasione ai fatti reclami,

il che è appena supponibile così nel silenzio che su quest
punto è stato conservato dalla difesa del R. Commissari
di fronte all'affermazione fatta dai ricorrenti di non ave
avuto nessuna risposta dal Ministero, vuole giustizia che
ritenga essere stato il ricorso a questa IV Sezione pr
posto, quando il termine a ricorrere era ancora sospeso.

Quanto alla quarta, è manifesto che nessuna ragion
imponeva la notificazione del ricorso al presidente del Tr
bunale: e che essendo stato il ricorso notificato al prim
dei curatori compresi nel ruolo, potrebbe solo esser qu
stione di integrazione del giudizio con la notificazione
tutti gli altri se la sorte del ricorso lo imponesse, di ch
appresso si vedrà.

Quanto alla quinta: essendo stato regolarmente dep
sitato il ruolo, contro il quale è rivolto il ricorso, e no
essendo impugnato che il ruolo depositato dai ricorren
sia esemplare fedele di quello approvato dal R. Commi
sario col suo decreto del 10 ottobre 1898, sarebbe ingiu
stificato rigore il ritenere non essersi soddisfatto al precett
di cui nel penultimo capoverso dell'art. 30 della legge
giugno 1889; dappoichè, se non può negarsi a quel decret
il carattere di atto completivo, non è però tale che senz
di esso non possa aversi perfetta conoscenza di ciò ch
costituisce l'oggetto diretto della impugnativa o che s
elemento necessario a maturo giudizio delle questioni ch
contengonsi nel ricorso.

Considerato sul primo motivo del ricorso, che, com
riconoscono gli stessi ricorrenti, nessuna legge vi è che i
modo generale dia regola alle attribuzioni dei Regi Com
missari, ai quali sia deferita l'amministrazione di en
morali di cui siano stati disciolti i Consigli amministrati
e nulla certo è disposto nella legge 6 luglio 1862, n. 68
sulle Camere di commercio. Che ciò posto è chiaro che,
sostegno del primo motivo del ricorso, non potrebbe addur
nè violazione di legge, nè eccesso di potere, che sempr
suppone uno sconfinamento dai limiti che nell'esercizio
proprie attribuzioni siano dalle leggi imposte. Ed è d'a
tronde perfettamente conforme ai principii di diritto il rit
nere che in genere nel R. Commissario designato a sostitui
nelle sue funzioni il disciolto Consiglio amministrativo
un ente morale debba raccogliersi per intiero la funzion

amministrativa spettante al Consiglio, salvo che un'espressa disposizione di legge speciale non ponga ostacoli ad atti determinati. Così certo il R. Commissario di una Camera di commercio non potrebbe procedere alla revisione delle liste elettorali, perchè l'art. 13 della legge 6 luglio 1862 espressamente dispone che in mancanza della Camera vi provvede il Tribunale.

Considerato che nessun argomento in contrario può trarsi nè dalla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, nè dalla legge comunale e provinciale, le quali, anzi, mentre non prestano nessuna base ad interpretazione analogica, confermano d'altro lato i principii che si vennero esponendo.

E per fermo, quanto alla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, è ovvio osservare che se in essa la gestione del Commissario è designata come gestione temporanea (e non potrebbe essere designata altrimenti, perchè un Commissario non può essere nominato a perpetuità, e la legge limita a tempo brevissimo le sue funzioni), nessun limite è posto nella legge stessa all'esercizio della sua azione amministrativa con riguardo alla natura degli atti; nè forse per distinguere atto da atto all'effetto di tracciare un limite alle sue attribuzioni altro criterio potrebbe indicarsi da quello della distinzione dell'amministrazione ordinaria dalla non ordinaria. E quanto alla legge comunale e provinciale, è bensì vero che l'art. 296 del nuovo testo unico conferisce al Commissario straordinario le funzioni che la legge conferisce al Sindaco ed alla Giunta, non quelle che la legge stessa attribuisce al Consiglio, ma è da osservare: 1° che qui è dunque una espressa disposizione di legge e non sarebbe certo legittimo per ogni altro caso argomentare *a contrario* pel noto adagio: *lex ubi voluit dixit;* 2° che tale limitazione trae ragione da ciò che nella Rappresentanza comunale l'amministrazione è per legge divisa fra il Consiglio, la Giunta e il Sindaco; di talchè non potrebbe trarsi argomento che per analogia valesse se non per Enti la cui amministrazione fosse in ugual modo ordinata; 3° che infine tale distinzione della legge è fatta in vista del brevissimo tempo che è posto alla durata di questa straordinaria amministrazione, tanto che nell'ultimo comma dello stesso art. 296 è data espressa

facoltà al Commissario di assumere nei casi di urgenza i poteri del Consiglio. Dal che due conseguenze direttamente possono trarsi, una di ordine generico, che, cioè, ragioni di ordine *assoluto* non vi sono per limitare le funzioni del Commissario rispetto alla natura degli atti: il che ritorna a dire che di regola il Commissario raccoglie tutta intiera l'amministrazione dell'ente di cui fu disciolto il Consiglio amministrativo; la seconda si è che la indicata distinzione nelle facoltà del Commissario non sarebbe a farsi quando, come nel caso, la gestione del Commissario fosse a tempo indeterminato e di non breve durata.

Considerato che ad ogni modo, anche volendo stare ai criteri che regolano i poteri del R. Commissario secondo la legge comunale e provinciale, l'operato del R. Commissario della Camera di commercio di Roma non potrebbe ravvisarsi illegale. L'art. 715 del Cod. di comm. infatti ha lasciato alla Camera di commercio il giudicare della necessità ed opportunità della formazione del ruolo dei curatori pei fallimenti, ed avendo la Camera di commercio di Roma, prima che fosse disciolta, disposto per la formazione del ruolo, con l'invito fatto a coloro che aspirassero ad esservi iscritti di presentare i loro documenti, il Regio Commissario, procedendo alla formazione del ruolo stesso, in base alle istanze che erano state presentate, non ha fatto che portare ad esecuzione cosa già deliberata dalla Camera, e che una volta deliberata, che è quanto dire riconosciuta necessaria, non poteva rimandarsi a tempo indeterminato come a tempo indeterminato era stata prorogata la rielezione della Camera.

Considerato sul secondo motivo del ricorso che il regolamento per la compilazione del ruolo dei curatori nei fallimenti, modificato con deliberazione del 28 giugno 1895, è veramente un regolamento interno della Camera, dal quale non possono sorgere diritti ai terzi, e che il Regio Commissario, col suo decreto del 10 ottobre 1898, non ha fatto che quello stesso che già la Camera aveva fatto con la deliberazione del 28 giugno 1895 con la quale appunto modificò la proporzionalità delle categorie delle persone da iscriversi nel ruolo.

Considerato oltre a ciò che a tale partito si addivenne dal R. Commissario per una ragione di assoluta necessità,

per deficienza, cioè, di domande ammissibili nelle categorie dei ragionieri e commercianti, onde di tanto dovettero essere aumentate le categorie degli avvocati e procuratori ed ingegneri, di quanto le altre due dei ragionieri e commercianti erano rimaste in difetto.

La IV Sezione, senza arrestarsi alle eccezioni d'inammissibilità del ricorso, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 8 febbraio 1899, n. 72)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Ministero del Tesoro (avv. erar. Paolucci) — Congregazione di carità di Soncino (avv. Somorani) e G. P. A. di Cremona

Inabili al lavoro — Spese per mantenimento — Istituzioni pubbliche di beneficenza — Specialità della beneficenza — Avanzi — Rendite — Obbligo del contributo.

La specialità della beneficenza, capace di escudere dal contributo, devesi intendere non già in rapporto all'estensione della sua sfera di erogazione od alla più o meno numerosa popolazione chiamata a profittarne, sibbene in rapporto ai fini cui mira ed alle particolari forme di loro attuazione (1).

Il servizio di ricovero e di mantenimento degli indigenti inabili al lavoro è regolato da norme particolari, distinte da quelle sulla pubblica beneficenza, di guisa che non sono applicabili nella soggetta materia le disposizioni della legge 17 luglio 1890, intese a mantenere inalterata nelle mutazioni del fine la sfera di erogazione

---

(1) Negli stessi sensi sono le altre decisioni 7 gennaio 1899, *n. 19, Ministero del Tesoro — Congregazione di Carità di Rovigo*, 21 marzo 1899, *n. 157, Ministero del Tesoro — G. P. A e Congregazione di Carità di Chieti*, nonchè quella del 3 marzo 1899, *n. 107, Ministero del Tesoro e Asilo di Mendicità di Chieti* e l'altra del 20 gennaio 1899, *n. 47, Ministero del Tesoro e Congregazione di Carità di Castelleone*, con la quale ultima decisione la Congregazione venne esonerata dal rimborso di cui era gravata l'Opera Pia *Fritti*, perchè le rendite di questa, secondo le tavole di fondazione, non potevano essere impiegate altrimenti che nel modo tassativamente prescritto dal fondatore, ed erano destinate a soccorrere i poveri infermi che non potessero essere ricoverati negli Ospedali, con che evidentemente si mirava ad uno scopo di beneficenza speciale, cui quelle rendite erano addette.

Su questo argomento si può consultare l'altra decisione 25 aprile 1898, n. 164, riportata nella *Giust. Amm.*, vol. IX, P. I, pag. 472.

di ogni singola beneficenza. Invece, trattandosi del contributo pel mantenimento degli indigenti inabili al lavoro, è fondamentale la disposizione dell'art. 81 della legge di pubblica sicurezza la quale, tra gli altri enti, chiama a concorrere nella spesa le Opere Pie elemosiniere esistenti nel Comune, senza punto distinguere se le loro rendite siano destinate ai poveri di tutto il Comune o di singole frazioni (1).

Per gli art. 16 e seguenti del decreto legislativo 19 novembre 1889, non i soli avanzi di amministrazione, ma le stesse rendite delle Opere Pie elemosiniere sono soggette al contributo in quistione prima di potersi liberamente devolvere agli ordinari fini elemosinieri.

SEZIONE IV

(**Decisione 30 giugno 1899, n. 321**)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Borri e Nanni (avv. Lupacchioli) — Ministero della Pubblica Istruzione, Consiglio Provinciale Scolastico di Bologna e Comune di Granaglione

Ricorso infondato nel merito — Se occorra esaminare la ricevibilità — Fondazione scolastica — Riforma — Titoli per impugnarla d'illegalità — Amministrazione disvelta dalla Direzione ed attribuita al Consiglio comunale — Eccezioni «de jure tertii» — Se proponibili.

La manifesta carenza di fondamento del ricorso in merito dispensa la IV Sezione dallo esaminare le pregiudiziali presentate contro il medesimo.

Dato il carattere di fondazione scolastica attribuito dai fondatori ad un ente morale, e non essendo impugnata la legalità di una riforma statutaria del mede-

(1) Con la decisione 8 novembre 1895, *n. 376, Min. del Tesoro — Pia Casa di Ricovero di Vicenza* (riportata nella *Giust. Amm.*, anno VI, P. I, pag. 455), la Sezione venne incidentalmente ad ammettere che la limitazione della beneficenza a singole frazioni di un Comune, pur non costituendo il carattere di specialità della beneficenza, potesse tuttavia valere all'effetto di esimere le Opere Pie istituite a favore di frazioni determinate dal contribuire al mantenimento d'indigenti appartenenti ad altre frazioni. Però è da ricordare che con decisione del 25 marzo 1898 sul ricorso del Ministero del Tesoro contro la Congregazione di Carità di Viadana (nella *Giust. Amm.*, 1898, P. I, pag. 112), la Sezione, riesaminata a fondo la quistione, adottò una soluzione diversa e che ora ha creduto di confermare.

simo, è ben logico che la scuola assuma in tale riforma la diversa figura propria dei pubblici ordinamenti scolastici nei tempi correnti, nè è violata dai fondatori, quando il nuovo statuto non escluda la prosecuzione delle pratiche e delle funzioni religiose, da quelli disposte.

Neppure è snaturata la istituzione originaria, se le funzioni di amministrazione in essa confuse con le funzioni didattiche, siano state nel nuovo statuto separate per attribuirle al Consiglio comunale.

Non sono proponibili da privati ricorrenti le eccezioni che la nuova riforma possa aggravare le finanze del Comune, o possano dar titolo agli eredi dei fondatori per reclamare la risoluzione del lascito (1).

Attesochè la manifesta carenza di fondamento del ricorso in merito, dispensi questo Collegio dalla disamina di dubbi pregiudiziali, qualunque essi siano. Per la lettera stessa del testamento di Vincenzo Taruffi è innegabile ch'egli intese e volle dar vita ad una *pubblica* fondazione scolastica; e da tutto il contesto del testamento medesimo e dell'altro di Domenico Nanni, da cui la dotazione della scuola rimase arricchita, rilevasi che questa venne foggiata secondo il tipo di pubblica istruzione elementare (e poco più) in quei tempi generalmente seguito; onde alla coltura intellettuuale accoppiavansi le pratiche religiose, l'una e le altre con le modalità di solito nei predetti tempi preferite; e nel governo dell'istituto primeggiava sul laico l'elemento ecclesiastico. Or posta la necessità di una riforma statutaria, su di che non è lecito disputare, neppure dal ricorrente essendosene mosso lamento, e tanto meno in forma di gravame contro l'atto amministrativo che l'ordinava, posta tale necessità, naturale sua conseguenza; doveva questa essere, che la pubblica scuola assumesse oggidì la diversa figura propria dei pubblici ordinamenti scolastici ne' tempi correnti, figura che leggi specificano e che meglio di qualsiasi altra ha giuridico titolo d'essere presa a modello. Rispettato lo scopo didattico, non può dirsi menomamente violata, ma deve, invece, aversi per più scrupolosamente osservata la volontà degli istitutori, quando si trovino sostituite ad antiche e non

(1) Veggasi la nota alla decisione 25 giugno 1898, n. 312, pubblicata nella *Giust. Amm.*, 1898, pag. 447.

più utilmente proseguibili modalità scolastiche altre maniere rispondenti all'odierno indirizzo educativo. Questo soltanto risulta, per ciò che concerne obbiettivamente l'insegnamento, dal nuovo statuto della fondazione Taruffi-Nanni, e si aggiunga che lo statuto stesso non esclude menomamente la prosecuzione di pratiche religiose e tanto meno può infirmare l'obbligo che i pii disponenti avessero imposto di talune funzioni ascetiche non precisamente come elemento della scuola, ma, sebbene in occasione della scuola e con vantaggio spirituale degli alunni, quali determinazioni modali del lascito educativo in vantaggio delle anime proprie o per altra consimile particolare finalità.

Attesochè neppure nei subbietti direttivi ed amministrativi, e neppure nelle disposizioui risguardanti la nomina del maestro si ravvisi lo snaturamento dell'istituzione di cui viene, in sostanza, mosso lamento. Legittime le novità di programma scolastico, le modificazioni attinenti allo stato e qualità dei direttori, degli amministratori e del maestro, sono conseguenza delle prime, o si risolvono in maggiori garanzie imposte dalla pessima prova degli originari congegni, tale la separazione del còmpito di direzione e di vigilanza da quello della amministrazione propriamente detta. Notevole, del pari, che l'elemento laico non rimaneva escluso dalla funzione didattica, neanche secondo il preciso testo della disposizione Taruffi; e notevole ancora che nella Commissione direttrice continua a primeggiare il parroco di San Nicola in Granaglione, direttamente e specialmente considerato nelle prime tavole organiche.

Infine, le pubbliche cariche integrative di quel comitato vi sono chiamate non quali autorità, ma quali coefficienti di maggiore presumibile capacità e rettitudine; e l'onere dell'amministrazione trasferito nel comune di Granaglione, con attribuzioni meramente esecutive, non esprime che la scelta del gestore più consona al complesso di tutte le garantie desiderabili, senza che, per gli accennati confini del mandato, possa sostenersi o temersi, almeno giuridicamente parlando, un assoggettamento della scuola e tanto meno un incorporazione di questa alla municipalità, nella sua espressione autoritaria.

Attesochè il nuovo governo delle rendite punto non offende, ma per contro intende ad una più sicura ed efficace effettuazione dei fini dell'Istituto; e se ai correspettivi

dell'opera del maestro divisati nei titoli di fondazione rimarrà costituito uno stipendio fisso, ciò pure non tocca alla sostanza delle cose, ma rispecchia le nuove tendenze circa le qualità e condizioni delle contro prestazioni per opere liberali.

Attesochè talune altre eccezioni mosse dal ricorrente non gli appartengano punto: tale quella che si risolve in lamentare l'eventuale aggravio alle finanze comunali in quanto chiamate a sopperire alla differenza fra i redditi erogabili per lo stipendio al maestro e l'importo dello stipendio stesso. Che poi dal nuovo statuto sia da paventare titolo di rivendica per parte dei terzi di tutto o porzione dell'asse dotalizio della scuola, in quanto lo statuto medesimo implicherebbe avveramento di espressa condizione risolutiva del lascito e di sostituzione di vocazione, basta avvertire che le particole testamentarie escludono, ben considerate, tale sospetto, nè, al postutto, è questo tema su cui la IV Sezione del Consiglio di Stato possa e debba trattenersi, e ciò a cagione dei limiti prescritti alla sua giurisdizione.

Attesochè da ultimo il ragionamento si restringe sull'avvertire che una *pubblica* scuola non può dirsi snaturata sol perchè venne avvicinata al nuovo tipo d'insegnamento ufficiale; e che non contrastata la potestà ministeriale d'ingerirsi nell'ordinamento della scuola medesima (lo che avrebbe dovuto farsi impugnando il R. D. 25 ottobre 1889), non ricorrono nè eccesso di potere, nè, tanto meno, le lamentate violazioni di legge nel complesso di modifiche effettuatrici di tale avvicinamento, modifiche dettate dal proposito di più larghi frutti e di remozione di abusi gravissimi, ferma del resto nello scopo suo l'essenza della istituzione.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 349)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Monte della Venerazione del SS. Sacramento in Napoli (avv. Montesano) — Orfanotrofio Principe Umberto di Salerno (avv. Mazziotti) e Ministero dell'Interno

Opere Pie — Fondazioni interessanti più Comuni — Trasformazione — Pareri delle rappresentanze comunali e provin-

ciali — Pubblicazione delle proposte nei Bollettini delle Prefetture — Omissione — Nullità del decreto di trasformazione.

Quando dagli atti di fondazione risulta che il fondatore abbia avuto intenzione d'istituire una sola Opera pia, con unico e ben determinato scopo di culto, ma a vantaggio di più Comuni alcuno dei quali sia posto in Provincia diversa, deve ritenersi nulla la decretata trasformazione della detta Opera, se sulla relativa proposta non sia intervenuta alcuna deliberazione della rappresentanza di quel Comune o delle rispettive Congregazioni di carità, nè sia stato sentito l'avviso della Giunta amministrativa della Provincia a cui quel Comune appartiene (art. 62 legge 17 luglio 1890).

Non è possibile, dopo emanato il decreto di trasformazione, integrare il procedimento manchevole con lo adempimento delle formalità trascurate.

È parimenti nulla la trasformazione se sulla proposta medesima non sia stata intesa la rappresentanza delle Provincie alle quali appartengono i Comuni alla epoca della trasformazione.

Importa pure nullità del Decreto Reale di trasformazione la mancata pubblicazione, nel Bollettino della prefettura, della proposta stessa (art. 68 e 71 legge 17 luglio 1890).

SEZIONE IV

(**Decisione** 16 giugno 1899, n. 296)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di Roma (avv. Siliotti) — Eredi di Pietro Chiovenda (avv. Chiovenda)

Sanità pubblica — Chiusura di case inabitabili — Ordinanza del sindaco — Voto del Consiglio provinciale sanitario — «Quid» se al medesimo presero parte due consiglieri comunali — Distinzione tra case inabitabili in modo permanente e in modo transitorio — Se fondata in legge — Trascuranza della legge in altri casi — Se abbia valore — Parte di casa inabitabile — Se possa destinarsi ad altri usi.

Non è nullo il voto consultivo emesso dal Consiglio provinciale sanitario sul ricorso contro una ordinanza

sindacale che per misura igienica abbia ordinato la chiusura di una casa, se al voto medesimo parteciparono due consiglieri del Comune membri di quel consesso.

Il non osservarsi in altri casi le cautele che sono imposte per legge a tutela della sanità pubblica, non è ragione per autorizzarne la disapplicazione in un caso, in cui tali cautele sono state lodevolmente applicate.

La distinzione tra ambienti inabitabili in modo permanente ed ambienti abitabili solo in via transitoria, come criterio limitativo della dichiarazione d'inabitabilità e degli ordini di chiusura, non è nella legge sanitaria.

Riconosciuta dal sindaco, su rapporto dell'ufficiale sanitario, pericolosa alla salute una casa, o una parte di essa, l'art. 41 di detta legge richiede senz'altro la dichiarazione d'inabitabilità, e con essa l'ordine di chiusura.

La dichiarazione d'inabitabilità di una parte di casa non impedisce che la medesima possa essere, con l'autorizzazione municipale, destinata ad uso diverso.

Attesochè, annullato con la precedente decisione (1) di questo collegio il pronunciato della G. P. A., che aveva revocato l'ordinanza del sindaco di Roma, di cui è controversia, ed avuti i richiesti pareri del medico provinciale e del Consiglio provinciale sanitario, non resta che il diretto esame della ordinanza medesima.

Attesochè a negare importanza al voto del Consiglio predetto, che ha ritenuto effettivamente inabitabili le due stanzette di cui il sindaco aveva ordinato la chiusura per ragioni igieniche, inutilmente i signori Chiovenda cercano infirmarne la legalità, adducendo di avervi partecipato alcuni consiglieri comunali. Basta enunciare una simile tesi per dover ritenere che il fatto di un'ordinanza emessa dal sindaco in virtù di poteri ad esso direttamente deferiti dalla legge, non può in alcuna guisa costituire un motivo d'incompatibilità o di doverosa astensione per i consiglieri del Comune che si trovassero a far parte di un diverso Consesso chiamato ad esprimere sulla vertenza non altro che un parere, di cui spetta poi ad altra autorità decidente

---

(1) Decisione 15 aprile 1898, n. 177, nella *Giust. Amm.*, 1898, pagina 336, in nota.

apprezzare il valore morale in concorso degli altri eleme
forniti dall'istruttoria pel definitivo giudizio.

Attesochè venendo quindi senz'altro all'esame de
questione di merito, importa notare innanzi tutto che il r
dico provinciale, del cui parere i signori Chiovenda si far
forti, cominciò col dichiarare nel rapporto compilato
seguito a visita locale, che i dati di fatto da lui racc
concordano con quelli che l'ufficiale sanitario comun
aveva rilevato per affermare l'insalubrità di quegli ambie
E se egli si astenne dal verificare personalmente per m
canza di acconci apparecchi il preciso grado di umidi
credendo poter riportarsi alle determinazioni ottenute d
l'ufficio comunale con piena fiducia nella precisione de
strumenti da questo adibiti e nella sperimentata dilige
e competenza degli osservatori, si può anche prescind
da cotesta circostanza quando le contestate condizioni
piccoli e bassi ambienti, e segnatamente la loro situazio
tra due angusti cortiletti da ogni parte circondati da al
simi fabbricati, la copertura ad asfalto senza intercapedi
la scarsità della luce e dell'aria inducevano lo stesso r
dico provinciale a riconoscere in senso assoluto l'insa
brità di quei due locali. Fermato questo punto, non rima
che giudicare dell'attendibilità del criterio relativo, che
stesso medico provinciale ritenne dover prevalere nelle
chiarazioni d'inabitabilità in considerazione delle necess
sociali che costringono pur troppo spesso, come egli di
a portare i limiti dell'abitabilità più oltre che l'igiene r
potesse consentire.

Attesochè in base a tale criterio il medico provinci
osserva che le stanzette di cui è disputa sono meno catt
di molte altre usate per abitazione; ma è di tutta evider
che una simile affermazione se rispondente alla realtà
traduce in censura per l'autorità municipale in quanto
mostri tollerante verso abitazioni peggiori. Ma il non c
servarsi in altri casi le cautele che sono imposte per leg
a tutela della sanità pubblica non sarebbe certo una buo
ragione per autorizzare la disapplicazione della legge in
caso in cui venne lodevolmente applicata, dovendo des
mersi non da confronti affatto estranei alla vertenza, r
dal solo rapporto fra le disposizioni di legge e le condizio
concrete del caso in esame, ogni giudizio sul merito c
provvedimento.

Attesochè lo stesso medico provinciale vorrebbe distinguere un'abitabilità permanente da una temporanea, considerando che una stanza in cui sarebbe nocivo dormire o lavorare tutto il giorno, può essere adibita a desinarvi o viceversa o ad altri usi, e conchiudendo che nel caso particolare si dovrebbe confermare la dichiarazione d'inabitabilità dei due ambienti *ristrettivamente però nel senso che non abbiano a servire da camera da letto;* e in base a tale parere i signori Chiovenda chiedono che sia revocata come eccessiva l'ordinanza del sindaco almeno nella parte che dispose la chiusura delle due stanzette. E certamente, data l'ipotesi di un vasto appartamento che insieme a molte camere buone e abitabili contengano qualche ambiente malsano, può anche in vista della condizione sociale degli abitanti presumersi che tale ambiente possa essere adibito a scopo di ripostiglio, guardaroba o ad altro uso innocuo alle persone. Si entra così in quella latitudine di apprezzamento che è pur lasciata all'autorità amministrativa nell'applicazione dell'art. 41 della legge del 22 dicembre 1888, potendo ritenersi che in tale ipotesi non vi sia sotto il rapporto igienico e sanitario quel pericolo che esigerebbe la dichiarazione d'inabitabilità. Nel caso attuale però non si vede quale sussidio possa fornire una tale considerazione di opportunità, non trattandosi che di un quartierino di sole quattro stanzette, comprese quelle dichiarate insalubri, e non potendosi quindi affatto considerare queste come un'appendice trascurabile di tutta la casa da far ritenere che in rapporto alle disagiate o almeno modeste condizioni e ai ristretti bisogni degli abitanti potessero essere destinate soltanto ad uso affatto diverso della permanente abitazione. D'altra parte, a prescindere dalle pratiche difficoltà, che si opporrebbero (come lo stesso medico provinciale non disconosce) a guarentire seriamente che nelle cennate condizioni di angustia di ambienti alcune stanze ritenute inadatte sia a dormirvi, che a dimorarvi per tutta la giornata, non si destinino ad abitazione permanente, basta osservare che il concetto della possibilità di transitoria abitazione, come criterio limitativo della dichiarazione d'inabitabilità e degli ordini di chiusura, non è nella legge. Riconosciuta dal sindaco, su rapporto dell'ufficiale tecnico, pericolosa alla salute una casa o una parte di essa, il citato articolo 41

richiede senz'altra distinzione la dichiarazione d'inabitabilità, e con essa l'ordine di chiusura: unica sanzione atta a garantire l'osservanza della dichiarazione stessa. È chiaro quindi che ammessa l'inabitabilità delle due stanzette il sindaco, anzichè un eccesso di potere, con l'ordinarne la chiusura, non fece che uniformarsi strettamente alle disposizioni di legge.

Attesochè per altro l'ordinanza del sindaco non importa che i locali di cui si tratta debbano essere assolutamente condannati all'inutilità. Quell'ordinanza vieta che essi vengano ulteriormente usati per abitazione, e poichè la connessione ad altre stanzette abitate in unico quartierino mostravale insieme ad esse destinate appunto a quell'uso, imponevasi naturalmente la dichiarazione d'inabitabilità e la chiusura. Ma se per effetto di altri adattamenti i due ambienti malsani possano scindersi dalle altre due stanzette abitabili e abitate e indipendentemente da queste destinarsi a magazzini, depositi od altri usi diversi dalla abitazione, nulla osta che i proprietari presentino all'autorità municipale i relativi progetti e, previa esecuzione dei richiesti lavori, traggano da quegli ambienti quella utilità di cui possono essere eventualmente capaci.

Attesochè non giova ai signori Chiovenda invocare l'art. 65 del regolamento municipale d'igiene pel quale la dichiarazione d'inabitabilità dovrebbe essere preceduta da invito a rimuovere le cause d'insalubrità e dal rifiuto dei proprietari. A parte che una tale disposizione non esisteva al momento in cui l'ordinanza fu emanata, non è presumibile che l'autorità municipale avrebbe mancato di sperimentare un tale mezzo prima di ordinare la chiusura delle stanzette, se fosse stato possibile rimuovere le cause che le rendono malsane, tanto più che nè l'ufficiale sanitario municipale, nè il medico provinciale, nè le stesse parti interessate, ad occasione delle visite fatte da quegli ufficiali tecnici, accennarono a tale possibilità. Nè poi si può ritenere che i locali siano effettivamente risanati per effetto della conduttura dell'acqua Marcia che i signori Chiovenda affermano aver eseguito nel quartierino e che, togliendo il bisogno di attingere l'acqua di Trevi dal pian terreno, avrebbe a loro parere eliminato la causa della grave umidità verificata dall'ufficiale sanitario, poichè non questa sola fu la causa della

constatata insalubrità. Se del resto, con tale miglioria e con altre opere da eseguirsi, tutte le cause d'insalubrità potessero essere allontanate, non sarebbe impedito ai proprietari di far valere tali mezzi di bonificazione, sottoponendoli allo esame dell'autorità municipale ed anche provocando da questa i suggerimenti atti a meglio conseguire lo scopo.

Attesochè le premesse considerazioni, senza bisogno di alcun altro mezzo istruttorio, inducono a tener ferma l'ordinanza del sindaco.

Per questi motivi, la Sezione, spiegando i provvedimenti di merito riserbati con la precedente decisione, conferma l'ordinanza del Sindaco, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 27 gennaio 1899, n. 50)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Ministero del Tesoro (avv. erar. Tambroni) —
G. P. A. di Verona e Comune di Salizzole.

Inabili al lavoro — Mantenimento — Obbligo ai Comuni — Tributi — Pubblica Amministrazione — Se possa essere condannata alle spese del giudizio.

A termini dell'art. 81 della legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza per determinare se il Comune possa senza nuovi e maggiori aggravi dei contribuenti, far fronte alla spesa per il mantenimento d'indigenti inabili al lavoro, si deve avere riguardo a ciò che il Comune stesso, nell'anno al quale la spesa si riferisce, abbia dovuto erogare per i servizi obbligatori, non a ciò che abbia creduto di erogare in spese facoltative (1).

La pubblica Amministrazione, rappresentando un interesse generale e non patrimoniale dello Stato, non può essere condannata alle spese del giudizio (2).

---

(1) Cfr. tra le altre, la decisione 5 marzo 1898, n. 96, nella *Giust. Amm.*, vol. IX, parte I, pag. 487.

(2) Similmente ebbe a decidere la IV Sezione con le altre decisioni del 27 gennaio 1899, n. 48, *Min. del Tesoro - Oratorio di Gesù e Maria in Reggio Calabria*, e 3 febbraio 1899, n. 61, *Min. del Tesoro - Congregazione di Carità di Fabbrico.*

Senonchè la IV Sezione con la decisione del 28 gennaio 1898, n. 48 (nella *Giust. Amm.*, anno IX, parte I, pag. 483 in nota) aveva ritenuto che la pubblica Amministrazione, nelle quistioni di rimborso per spese

SEZIONE IV

(Decisione 16 giugno 1898, n. 284).

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Mazza e C. (avv. Guarracino) — Comune di Boscotrecase

Ricorso alla G. P. A. — Eccezioni non influenti sulla risoluzione della questione di merito — Se debbano essere prese in esame a pena di nullità della decisione — Provvedimenti amministrativi contingibili ed urgenti — Ricorso — Prove — Inapplicabilità delle norme di diritto civile in materia di obbligazioni — Regole sulla espropriazione per pubblica utilità — Inammessibilità — Ordinanze del Sindaco — Quando siano legittime — Azioni giudiziarie.

Non importa nullità della decisione pronunciata dalla G. P. A. il fatto che essa siasi astenuta di prendere in esame una circostanza accessoria non influente sulla questione di merito proposta col ricorso e non dedotta con conclusione speciale.

Alle controversie sulla legittimità di atti amministrativi emessi jure imperii *ed in casi contingibili ed urgenti non sono applicabili le disposizioni di diritto comune che regolano le prove delle obbligazioni ed il relativo esplicamento procedurale.*

Non trovano parimenti applicazione a tali ordinanze, che dispongono della proprietà privata, le norme riflettenti le espropriazioni per causa di pubblica utilità (1).

È legittima l'ordinanza del Sindaco, in materia di sanità pubblica, emessa a' termini dell'art. 151 (testo unico 1898) della legge comunale e provinciale, quando l'urgenza e la necessità di provvedere sia reclamata da tale

---

di ricovero d'indigenti inabili al lavoro, poteva ben essere condannata nelle spese.

Tale giurisprudenza però, che ci sembra più conforme a giustizia, pare che non abbia avuto seguito, essendo ritornata la Sezione al principio generale, riassunto nella massima della decisione che annotiamo.

Ma per contrario si può consultare in proposito la Monografia pubblicata in questa Raccolta, anno VII, parte IV, pag. 84 e seguenti.

(1) È opportuno richiamare, a maggior riprova della esattezza di tal principio, la disposizione dell'art. 7 della legge sul contenzioso amministrativo, 20 marzo 1865, all. *E*: « Allorchè per grave necessità pubblica l'autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata.... essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti ».

un concorso di circostanze che compromettano la pubblica incolumità e l'ordine pubblico da non consentire le formalità e le dilazioni inseparabili dal corso normale dell'azione giudiziaria ordinaria (1).

Il carattere della contingibilità non è escluso quantunque il fatto (*mancanza dell'acqua potabile nel Comune*) *era preveduto, ed imputabile alla negligenza dell'autorità comunale* (2).

Tali ordinanze non pregiudicano le azioni che al privato possono competere in via giudiziaria (3).

Considerato che il ricorso, col quale la ditta Mazza e C. chiedeva alla G. P. A. l'annullamento della ordinanza del sindaco di Boscotrecase 22 aprile 1897, che aveva ingiunto la riapertura della fontanina in via Torretta di casa Cirillo, dopo le varie argomentazioni addotte contro la intrinseca legittimità di quell'ordinanza, conteneva in ultimo l'inciso seguente: « In tutti i casi l'ordinanza sindacale non poteva essere eseguita senza la preventiva notificazione, ed il fatto che il messo comunale non indicò l'ora della notificazione, dimostra ad evidenza che la notifica ebbe luogo quando già l'ordinanza erasi eseguita ».

Che il rilievo espresso con le parole surriferite non soltanto non costituiva una conclusione specifica attinente all'oggetto della domanda, che era il riconoscimento della dedotta illegittimità dell'ordinanza, ma si riferiva ad una circostanza successiva alla emanazione ed estrinseca alla validità della ordinanza medesima, cioè alla sua esecuzione.

Che conseguentemente non può dirsi incorsa nella violazione dell'art. 16 della legge 1° maggio 1890, n. 6837, la G. P. A. se, dopo di avere espresso i motivi pei quali riteneva infondata e rigettava la domanda della ditta Mazza e C. nella questione di merito, credè di astenersi dal prendere in esame il rilievo anzidetto, concernente una circostanza accessoria, che non era stata dedotta mediante con-

(1-2) Circa la definizione dei provvedimenti contingibili e sulla loro legittimità è utile consultare l'importantissima decisione della Cassazione di Roma del 23 febbraio 1899, *Garbo c. Comune di Cavarzere*, nella *Giust. Amm.*, 1899, III, pag. 52.

(3) Confronta la decisione della Cassazione di Roma del 7 marzo 1898, *Comune di Belfiore c. Bertani*, nella *Giust. Amm.*, 1898, III, pag. 45; nonchè l'altra decisione citata nella nota precedente.

clusione speciale e che non influiva nella risoluzione d
sollevata controversia.

Che infatti la Ditta, anche nello stadio attuale, d
omessa indicazione si duole unicamente perchè dice che
non fu posta in grado di conoscere in tempo utile la c
nanza e di potere in conseguenza provvedere ai propri i
ressi. Tutto questo però non importa che la ordinanza f
illegittima, ma soltanto potrebbe formare oggetto di una
stione di ordine ben diverso, che la Ditta interessata p
sempre, ove lo creda, proporre in altra sede che non è il
amministrativo. Che, d'altro canto, nella specialità del cas
la indicazione dell'ora, in cui la ordinanza del sindac
notificata mancava nella copia intimata alla ditta Ma
risultava peraltro dalla relazione del messo comunale
stente nell'originale prodotto dal Comune che la notificaz
avvenne alle ore 12 e mezzo del detto giorno 22 april
circa la veridicità di tale dichiarazione del messo ness
contestazione è stata mai elevata dalla Ditta ricorrente.

Che pertanto il primo motivo del ricorso appar
privo di fondamento.

Considerato che col secondo motivo del ricorso si
stiene avere la G. P. A. deciso contro *alligata et prob*
e contro la contestazione giudiziale, ed aveva così vio
gli art. 1312 e segg. e 1140 e segg. del Cod. civ. e
art. 14, 15, 16 e 19 della legge 1° maggio 1890 s
giustizia amministrativa.

Che a proposito di questa speciale deduzione è
escludersi innanzitutto la possibilità di violazione degli
ticoli 1312 e segg. del Cod. civ., ognorachè si tenga
sente che le disposizioni degli articoli stessi, riguarda
la materia delle obbligazioni e regolando la prova occ
rente a darsi a chi ne reclami l'adempimento o liberazi
non possono trovare applicazione nella controversia
sente, la quale vertendo sulla legittimità di un atto e
nato dal sindaco *jure imperii*, esula completamente
campo del diritto privato.

Considerato che non può dirsi che la G. P. A., al
quando nella motivazione della sua pronunzia accenn
essere state chiuse nel 1893 e non più riaperte le ciste
del Comune di Boscotrecase, e non essere ciò controve
tra le parti, affermasse cosa contraria alle resultanze d
atti e dei documenti. Invero, da due lettere e da un t

gramma del Sotto prefetto di Castellammare di Stabia, in data 25 luglio e 5 e 6 settembre 1893 (documenti prodotti dal controricorrente Comune) emergeva essere stata ordinata per urgenti motivi di pubblica sanità la immediata chiusura di tutti i pozzi e cisterne del Comune anzidetto e l'immissione in essi di abbondante quantità di latte di calce per renderli assolutamente inservibili all'uso potabile. E se è vero che in una relazione indirizzata dall'ufficiale sanitario al sindaco nell'aprile 1897 si parla delle cisterne, nonostante che queste avrebbero dovuto tutte essere chiuse per effetto dei perentori e ripetuti ordini dati dall'autorità politica nel 1893, è ugualmente vero che in quella stessa relazione l'ufficiale sanitario esponeva come le cisterne rimaste abusivamente aperte costituissero un permanente pericolo di infezione tifica, e conchiudeva segnalando l'urgenza della riapertura delle fontanine della Torretta, perchè altrimenti « il tifo tanto temuto da quelle popolazioni non avrebbe mancato di seminare stragi fra esse ». Ciò posto mentre era pienamente legale e conforme agli esibiti atti e documenti ritenere eseguito l'ordine di chiusura delle cisterne dato nel 1893, il fatto abusivo che taluna di queste fosse ancora in uso non poteva e non doveva trovare importanza apprezzabile presso la G. P. A., tanto più quando il fatto medesimo, anzichè menomare, avvalorava e completava la dimostrazione della necessità e della urgenza del provvedimento emesso dal sindaco. Risulta infatti dalla pronunzia della G. P. A. che questa trasse la ragione del decidere dalla considerazione che per la chiusura della fontanina di via Torretta la popolazione era rimasta priva dell'acqua potabile: nè ciò era in contradizione alla relazione dell'ufficiale sanitario, che se accennava a cisterne tuttora aperte, ne parlava solo per segnalare la insalubrità di quelle acque, e i danni gravissimi derivabili dal servirsene per uso potabile.

Considerato inoltre che, avendo il Comune nel suo controricorso affermato la chiusura delle cisterne, non consta che tale affermazione confortata dalla produzione delle lettere ufficiali e del telegramma del Sotto-prefetto venisse dalla ditta Mazza contradetta o in qualsiasi modo contestata; cade conseguentemente anche la dedotta censura di violazione della contestazione giudiziale e di legge sopra menzionata.

Considerato, in ordine al terzo motivo del ricorso, ch
la G. P. A. rettamente riconobbe verificarsi quelle cond
zioni di contingibilità e di urgenza, nel concorso delle qua
l'art. 133 della legge comunale e provinciale 10 febbraio 188
n. 5921 (art. 151 dell'attuale testo unico 4 maggio 189
n. 164) dà al Sindaco la facoltà di provvedere con ord
nanza come appunto fece il Sindaco di Boscotrecase.

Siffatto potere il Sindaco, quale ufficiale del Govern
competentemente e legalmente esercita allorchè per gra
ragioni di sicurezza pubblica o per la tutela della pubbli
igiene si impone la necessità di un provvedimento imm
diato.

In tali contingenze, per avventura straordinarie, le e
genze dell'ordine pubblico e della pubblica salute essen
legge suprema, la funzione dell'autorità amministrativa p
suo istituto preordinata alla protezione dell'interesse ge
rale, provvidamente interviene: e con legittimo atto d'i
pero provvede ad eliminare subito il fatto dannoso o pe
coloso, che compromette o minaccia la pubblica incolumit
e la di cui remozione non consente le formalità e le dil
zioni inseparabili dal corso normale dell'azione giudizia
ordinaria.

Che tutti questi estremi ricorressero allorchè il Sinda
di Boscotrecase emanò il provvedimento ingiungente la ri
pertura della fontanina di via Torretta di Casa Cirillo, n
può essere dubbio. Nella ordinanza del Sindaco certamen
con congrua motivazione, in conformità di quanto è disp
sto dall'art. 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all.
si narra che in conseguenza della chiusura della fontan
la quale somministrava l'acqua potabile agli abitanti d
Comune, l'ordine pubblico fu turbato e tumulti ebbe
luogo; al Sindaco adunque spettava, più che il diritto,
dovere di provvedere con tutta urgenza, dappoichè l'acq
potabile costituisce una delle prime necessità della vita, e
sendo condizione precipua della salute, nè senza incorre
in una grave responsabilità, esso Sindaco avrebbe dovu
tollerare che dell'uso e del godimento di quell'elemento
tanta essenziale importanza, la popolazione venisse ad
tratto privata, salvi, beninteso, gli altrui eventuali dirit
se ed in quanto fossero esistenti e legalmente esperibili.

Nè può obbiettarsi che il fatto della chiusura del

fontanina, e della conseguente interdizione dell'acqua potabile agli abitanti di Boscotrecase fosse un fatto non contingibile perchè preveduto ed imputabile a negligenza della autorità comunale.

Contrariamente a quanto sostiene la Ditta ricorrente, questo non disse la G. P. A.; il vero è ch'essa ritenne non necessaria alla risoluzione della controversia la indagine sulla correttezza, o no, della condotta del Comune in quanto alle pratiche occorrenti per la rinnovazione dello scaduto contratto di abbonamento alla fornitura delle acque; e ad ogni modo, la pendenza di quelle trattative (senza che occorra vedere se il torto di non averle condotte a compimento stia più dall'una che dall'altra parte) non poteva invocarsi come una plausibile ragione escludente la contingibilità e la urgenza del provvedimento, che il fatto della privazione dell'acqua potabile reclamava immediatamente;

Considerato che di fronte ai fin qui riassunti concetti, la di cui importanza è assorbente e decisiva, non faceva d'uopo che la G. P. A. si soffermasse in un analitico esame di tutte le varie deduzioni formulate dalla Ditta reclamante, dappoichè nessuna di quelle poteva valere a menomare la legittimità del provvedimento che il Sindaco aveva emesso in presenza dello stato di cose surriferito. Laonde è da concludersi che la G. P. A. nè cadde in alcuna violazione dell'articolo 133 della legge comunale e provinciale, nè incorse nel rimproveratole difetto di motivazione e di pronunzia, allorquando con lo statuire il rigetto del reclamo della ditta Mazza e comp. affermò accertata la legittimità della impugnata ordinanza, mentre in pari tempo lasciava salvo il diritto della Ditta medesima di esperimentare quelle azioni che possano competerle in sede giudiziaria; e qui può anche aggiungersi che l'ulteriore esperimento di tali azioni non è rimasto in alcun modo pregiudicato dalla intervenuta sentenza del tribunale civile di Napoli, III Sezione, del 6 luglio 1898, registrata in Napoli il 25 successivo, come è agevole rilevare dalla motivazione della sentenza medesima;

Considerato che anche minore consistenza presenta l'ultima deduzione, con la quale la ricorrente Ditta denunzia la violazione dell'art. 1123 e seguenti e 438 del Codice civile, nonchè degli articoli fondamentali (come è detto nel ricorso) della legge e regolamento 25 giugno 1865 sulla

espropriazione per pubblica utilità e nuovamente dell'art. 16 della legge 1 maggio 1890. Prescindendo dall'osservare che il regolamento per l'esecuzione della legge sulle espropriazioni a causa di utilità pubblica non fu mai pubblicato sebbene preannunziato dall'art. 5 della legge, è evidente che la norma direttiva dell'istituto giuridico dell'espropriazione, in quanto con essa si deroga al principio generale della intangibilità del diritto di proprietà, e quelle relative alla efficacia delle convenzioni in quanto dalle medesime sorgano rapporti obbligatorii tra le parti contraenti, allora soltanto possono essere invocate ed applicate, quando trattasi di casi anormali ed ordinarii e non mai quando la emanazione di un provvedimento d'indole eccezionale e straordinaria, quale è quello consentito pei casi contingibili ed urgenti dall'articolo 133 (ora 151) della legge comunale e provinciale, esclude di per sè l'applicabilità delle regole ordinarie del dritto comune. Ove ciò accada ed il provvedimento sia riconosciuto conforme alla legge, come è nel caso in disputa, qualsiasi altra indagine o disquisizione è interdetta siccome incompatibile con la natura del provvedimento emesso, senza che per questo sia pregiudicato, come già fu avvertito, il possibile esercizio del diritto della parte interessata che si ritenga lesa per effetto dell'atto amministrativo.

Considerato che pertanto la impugnata decisione della G. P. A. emerge immune anche dalle violazioni rimproverate coll'ultimo motivo del ricorso.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1899, n. 64).

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Ministero del Tesoro (avv. erar. Paolucci) — G. P. A. di Alessandria e Opera Pia Calvi e Gentili (avv. Rivolta).

Inabili al lavoro — Domicilio di soccorso — Dimora ultraquinquennale — Come debba calcolarsi.

La dimora, sia pure ultraquinquennale, tenuta da un indigente in un Comune anteriormente al giorno dell'attuazione della legge 17 luglio 1890, non vale a far acquistare il domicilio di soccorso nel detto Comune, a meno

che tale dimora siasi protratta posteriormente all'entrata in vigore della mentovata legge (1).

SEZIONE IV

(Decisione 30 giugno 1899, n. 326)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Fabbricotti (avv. Bensa) — Corsi, Nicoli e Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio

Polizia delle miniere, cave e torbiere — Inibitoria del Pretore — Se valga in rapporto ad altri esercenti — Se il Prefetto possa sospendere la lavorazione in entrambe le miniere tra cui è controversia — Criterio incensurabile — Facoltà dell'autorità amministrativa di valutare i titoli di proprietà e di possesso.

L'esercente di una miniera superiore, che ottenne inibitoria dal Pretore contro l'esercente di una miniera inferiore sottoposta al gettito dei detriti della sua cava, non può far valere tale inibitoria contro altri proprietari di miniere, che si trovino nelle stesse condizioni del primo.

Non è perciò vietato al Prefetto, nell'esercizio delle facoltà attribuitegli dalla legge 30 marzo 1893 sulla polizia delle miniere, cave e torbiere, di ordinare la so-

---

(1) Giurisprudenza costante — Cfr. tra le altre la dec. 5 agosto 1898 n. 370, nella *Giust. Amm.*, vol. IX, parte I, pag. 521.

Identiche alla presente decisione sono le altre dell'11 agosto 1899, n. 375, *Ministero del Tesoro — G. P. A. di Alessandria*; 18 agosto 1899, n. 390, *Comune di Bevilacqua — Ospedale Morelli e G. P. A. di Verona*; 13 gennaio 1899, n. 31, *Ministero del Tesoro — Congr. di Carità di Chiavenna*; 3 febbraio 1899, n. 60, *Ministero del Tesoro — Comune di Tolmezzo*; 14 aprile 1899, n. 183, *Comune di Buccinasco — Comune di Piroltello*; 16 giugno 1899, *n. 297, Comune di San Pietro in Mensolino — Comune di Verona*; 28 luglio 1899, *n. 371, Ministero del Tesoro — Comune di Torre dei Picenardi*; 30 giugno 1899, *n. 320, Comune di Bottrighe — Intendenza di Finanza di Rovigo*; 17 marzo 1899, *n. 132, Ministero del Tesoro — Comune di San Giuliano del Sannio*, con la quale decisione la Sezione ritenne pure che l'ente obbligato al rimborso non potrebbe obbiettare che l'Erario dovesse prima rivolgersi ai parenti del ricoverato, tenuti per legge agli alimenti, perchè questa circostanza se può dar luogo all'esperimento di un'azione in via civile, non può mai esimere gli enti tenuti al rimborso dall'obbligo tassativamente loro imposto dalla legge.

E con la citata decisione n. 60, sempre a proposito di domicilio di soccorso, la IV Sezione ritenne pure che la disposizione dell'art. 73 della legge 17 luglio 1890, secondo cui la donna maritata segue il domicilio di soccorso del marito, non è applicabile alle vedove.

spensione dei lavori in entrambe le miniere, finchè n
siano attuati dalle parti i provvedimenti che per
sicurezza delle persone furono proposti dall'ingegne
delle miniere, e senza che perciò il proprietario del
miniera superiore, che l'esercitava anche da più lun
tempo, possa lamentare spoglio o turbativa di possesso.

Sebbene non spetti all'autorità amministrativa il v
lutare, agli effetti civili, i titoli di proprietà o di po
sesso esibiti dalle parti, non le si può nella sfera d
rapporti amministrativi (specificatamente, agli effetti del
sorveglianza sugli esercizi minerari) contestare la facol
di una sommaria valutazione di quei titoli, lasciando int
gra ogni controversia giudiziale di possesso o di propriet

Nello esercizio di tale attribuzione, il criterio d
Prefetto che sospende le lavorazioni in entrambe le m
niere, anzichè solamente in quella inferiore, è incens
rabile dalla IV Sezione.

Attesochè col primo motivo di ricorso sostanzialmen
si deduce che il provvedimento impugnato violò la pronu
cia emessa dall'autorità giudiziaria nella causa vertita f
gli odierni ricorrenti Fabbricotti e i fratelli Lombardini.

Niun dubbio che per i principii fondamentali dell'o
dinamento delle competenze e consacrati nella legge 2
marzo 1865 sul contenzioso amministrativo, l'autorità a
ministrativa deve conformarsi alle pronuncie dell'autori
giudiziaria in quanto riguarda il caso deciso, ma è anc
certo d'altra parte che oltre i limiti appunto del caso deci
rivive intera la libertà di azione dell'autorità amministrati
nell'esercizio delle facoltà che le sono concesse dalla legg

Or nella specie i ricorrenti non sono affatto riuni
nella tentata dimostrazione dell'applicabilità ai Corsi e N
coli di quella inibitoria che dal pretore di Carrara fu pr
nunciata contro i fratelli Lombardini. Anzitutto non
provato dai ricorrenti che fra i Lombardini da una par
e i Corsi e Nicoli dall'altra esistesse veramente l'asser
rapporto di mandatari e mandanti. Ma, supposta anche
non concessa l'esistenza di un siffatto rapporto, è pur sem
pre vero che lo scavo iniziato dai Lombardini è diverso d
quello, posteriormente e a distanza sia pur breve dal prim
aperto dai Corsi e Nicoli, sicchè non può intendersi appl

cabile a quest'ultimo la sentenza che inibiva l'esercizio del primo. Nè si dica che la sentenza pretoriale abbia inibito genericamente l'esercizio di qualunque cava che potesse trovarsi sottoposta al gettito dei detriti delle cave Fabbricotti. Di una tale generica inibitoria non trovasi riscontro nel provvedimento pretoriale, che era diretto contro atti di turbativa concreti ed individuali, e cioè contro l'esercizio dello scavo aperto dai Lombardini. La qual cosa del resto appare ammessa dagli stessi ricorrenti quando con la comparsa 17 ottobre 1897 nella causa promossa dai Corsi e Nicoli per regolamento di confini chiedono che venga estesa ai Corsi e Nicoli l'inibitoria già pronunciata dal Pretore contro i Lombardini; il che significa che per sè stessa tale inibitoria, anche a giudizio dei ricorrenti, non poteva avere efficacia in confronto dei detti Corsi e Nicoli.

Attesochè se dunque il giudicato del Pretore non poteva nel caso fare ostacolo alla libera esplicazione della facoltà attribuita al Prefetto dalla legge 30 marzo 1893 sulla polizia delle miniere, cave e torbiere, è da esaminare se veramente il Prefetto di Massa e Carrara abbia esorbitato dai confini delle accennate facoltà, risolvendo, come affermasi col secondo motivo di ricorso, quistioni di diritto patrimoniale e più specialmente spogliando del loro possesso i Fabbricotti per favorire i Corsi e Nicoli. Al quale proposito è da tener presente la disposizione dell'art. 12 della citata legge, secondo la quale « ove i lavori di miniere, cave o torbiere vicine, siano eseguiti in modo da mettere in pericolo la reciproca sicurezza, il Prefetto, sulla proposta dell'Ingegnere delle miniere, uditi gl'interessati, prescriverà il modo con cui devono essere condotti, al fine di ovviare ad ogni inconveniente... »; facoltà che trova la sua sanzione nel disposto del successivo art. 14 ov'è stabilito che in caso d'inosservanza delle prescrizioni emanate, « il Prefetto potrà vietare in tutto o in parte la continuazione dei lavori ».

Attesochè nel caso in esame l'estremo del pericolo derivante dall'esercizio dell'una e dell'altra cava era stato accertato in modo indubbio col verbale 2 ottobre 1897 dell'ufficio delle miniere, sicchè, non essendosi ottenuto l'accordo delle parti sui provvedimenti precauzionali proposti dal detto ufficio, era imprescindibile dovere del Prefetto

prendere le misure necessarie per garentire l'incolumit
delle persone. Indarno si sostiene dai ricorrenti che no
trattavasi dell'ipotesi di due cave vere e proprie di cui
dovesse coordinare la lavorazione, convenendo la quali
fica di cave regolarmente aperte ed esercite solo a quell
di essi ricorrenti, non alla pretesa cava dei Nicoli e Cor
che sarebbe in realtà appena l'inizio di un tentativo
lavorazione. Ed invece i Nicoli e Corsi avevano fatta
sensi di legge la loro denunzia di apertura di eserciz
esibendo i titoli del loro possesso. E se i ricorrenti affer
mano che non spetta all'autorità amministrativa valutare
titoli di proprietà e di possesso, ciò è ben vero agli effet
civili, ma non è esatto nella sfera dei rapporti ammini
strativi nella quale la facoltà di una sommaria valutazion
di quei titoli non potrebbe essere contestata all'autorit
investita della sorveglianza sugli esercizi minerari.

E nel caso appunto concorrevano gli elementi in bas
ai quali il Prefetto di Massa e Carrara poteva ravvisar
nella lavorazione dei Corsi e Nicoli, per quanto appen
iniziata, un esercizio aperto nelle debite forme.

Attesochè, ciò posto, il Prefetto, non potendo indugiar
a prendere le misure di sicurezza richieste dal caso, tro
vavasi nell'alternativa di sospendere una delle due lavora
zioni o di sospenderle entrambe fino all'esecuzione dell
opere suggerite dall'ufficio delle miniere. Il Prefetto, pe
motivi di equità e forse per preparare il terreno ad accord
fra le parti, entrambe interessate a riprendere le escava
zioni, sospese l'uno e l'altro esercizio, della qual cosa, i
quanto concerne la sospensione dell'esercizio inferiore, cert
non possono muovere lagnanza i ricorrenti. Ma errano
ricorrenti quando dicono illegittima la sospensione del lor
esercizio, mentre legittima sarebbe stata solo quella del
l'esercizio inferiore. Di fronte ad un provvedimento di tutel
della pubblica incolumità non può parlarsi di spogliazion
nè di turbativa di possesso senza confondere i concett
del diritto pubblico con quelli del diritto privato. L'att
dell'autorità amministrativa in simili casi prescinde affatt
da ogni valutazione di rapporti o d'interessi di natura pa
trimoniale, ispirandosi unicamente alla necessità del bene
pubblico. E così nella fattispecie il Prefetto non pretese d
risolvere alcuna quistione di possesso o di proprietà, ma

lasciata integra ogni ragione delle parti da sperimentarsi nella competente sede, provvide solo a togliere di mezzo il pericolo per le persone. Sia pure che il Prefetto avrebbe potuto ottenere lo stesso intento, sospendendo soltanto l'esercizio dei Corsi e Nicoli e lasciando continuare le escavazioni dei Fabbricotti; ma a tacere che l'adozione dell'una o dell'altra misura cadeva nel campo di un giudizio amministrativo di merito che non potrebb'essere sindacato da questo Collegio, è da osservare anche che più logica e razionale doveva apparire la sospensione dell'esercizio superiore dal quale effettivamente il pericolo derivava, anzichè quella della lavorazione inferiore che dal pericolo era minacciata; mentre per lo stesso ordine d'idee sostenuto dai ricorrenti non doveva l'autorità prefettizia lasciarsi determinare nei suoi provvedimenti da considerazioni fondate sopra un giudizio comparativo dell'antichità o della legittimità dell'uno e dell'altro possesso.

Per far prevalere siffatte considerazioni avrebbero dovuto i ricorrenti battere la stessa strada da essi scelta la prima volta, rivolgendosi all'autorità giudiziaria, a fine di ottenere contro i Nicoli e i Corsi un'inibitoria analoga a quella che già avevano ottenuta contro i Lombardini.

Attesochè non regge neppure il terzo motivo del ricorso, imperocchè nulla avendo disposto circa le spese delle opere da eseguirsi, il decreto prefettizio non potè incorrere nelle asserte violazioni di legge. E in vista delle quistioni pendenti di proprietà e di confini, ben fece il Prefetto a non emettere provvedimenti in proposito.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1899, n. 20).

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI.

Ministero del Tesoro (avv. erar. Paolucci) — Congregazione di Carità di Villa Santa Maria e G. P. A. di Chieti.

Inabili al lavoro — Termine stabilito dall'art. 25 del R. D. 19 novembre 1889 — Interpretazione da darsi a tale disposizione.

L'art. 25 del R. D. 19 novembre 1889, se stabilisce il termine entro il quale l'Intendente di finanza deve

ogni anno determinare l'ammontare della spesa di mantenimento dei mendici anticipata dallo Stato, non prefinisce alcun termine per la domanda dei relativi rimborsi (1).

SEZIONE IV

(Decisione 16 giugno 1899, n. 308)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Ranzi (avv. Siliotti) — Ministero della Guerra (avv. erar. Tambroni)

Ufficiali dell'Esercito — Collocamento in aspettativa per salute — Se debba precedere la concessione della licenza — Se l'ufficiale abbia per legge o per consuetudine il diritto alla licenza — Se la consuetudine dia titolo a ricorso alla IV Sezione — Facoltà del Governo di promuovere d'ufficio l'accertamento delle infermità per le quali l'ufficiale debba essere collocato in aspettativa — Contraddizione tra i pareri delle varie autorità sanitari militari — Se dia titolo a ricorso.

Nessun articolo di legge o di regolamento impone al Ministero l'obbligo di accordare la licenza ordinaria o straordinaria ad un ufficiale, prima di collocarlo in aspettativa per motivi di salute.

La concessione delle licenze agli ufficiali dell'esercito è sempre subordinata alle esigenze del servizio e della disciplina, delle quali esigenze, in ogni caso, non può essere giudice esclusivamente ed inappellabilmente che la sola autorità militare.

---

(1) E ciò se nella pratica può essere cagione d'inconvenienti da far desiderare qualche più precisa disposizione di legge o di regolamento, non implica certo illegalità alcuna il fatto che l'Intendente di finanza, dopo fissato in fin d'anno l'importo dei rimborsi, non si ritenga vincolato da alcun termine fisso per la comunicazione agli enti locali interessati delle quote a ciascun di essi spettanti.

Del resto che il termine stabilito dal citato art. 25 del R. D. 19 novembre 1889 non sia perentorio è ormai assodato dalla giurisprudenza della IV Sezione, avendo essa sempre ritenuto la disposizione di quell'articolo come una regola amministrativa, dalla cui inosservanza non può scaturire liberazione dell'ente debitore dall'obbligo del rimborso allo Stato delle spese da questo anticipate per il mantenimento degli inabili al lavoro.

D'altro canto basta por mente alla qualità e alla quantità delle pratiche che l'Intendente deve compiere, a termini dello stesso R. D., per convincersi della vera intenzione del legislatore. Non coincidendo infatti la scadenza degli esercizi finanziari dello Stato con quello degli enti

La consuetudine di concedere le licenze non può creare nell'autorità militare il dovere giuridico di accordare le chieste licenze.

La consuetudine non è legge perchè non ha sanzione; epperò non potrebbe la violazione di essa dare titolo a ricorso in base all'art. 24 della legge organica sul Consiglio di Stato.

Per l'art. 7 del regolamento 24 novembre 1889 quando il Governo intende di collocare in aspettativa, riforma o mettere a riposo un militare, a titolo di lesioni o infermità, può promuovere esso di ufficio gli atti che il regolamento suddetto prescrive.

Non si ravvisa l'eccesso di potere o la violazione di legge nella contradizione o contrario giudizio dell'Ispettorato centrale e dei sanitari militari inferiori, in quanto l'Ispettorato esclude che l'infermità, constatata nell'ufficiale, dipenda dalla causa di un vizio e i sanitari inferiori ammettano la possibilità che tale infermità sia conseguenza del fatto di servizio; imperocchè tale deduzione investe un apprezzamento tecnico, che, in giudizio di legittimità, non può essere soggetto di esame della IV Sezione.

SEZIONE IV

(Decisione 23 giuno 1899, n. 304)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Pigoli (avv. Villa) — Comune di Sesto Cremonese (avv. Trompeo)

Segretario comunale — Mancata conferma a fine di sessennio — Ricorso — Incompetenza della G. P. A.

Giustamente la G. P. A. si dichiara incompetente a conoscere del ricorso del segretario comunale contro la

---

che possono eventualmente essere chiamati a contribuire nella spesa, è ovvio che le Intendenze non possono nella più parte dei casi addivenire alla determinazione dell'ammontare delle spese sostenute durante l'anno finanziario, finchè questo non sia scaduto, onde, anche ad avere tutto in pronto, e a presentare subito la deliberazione motivata del rimborso, questa dovrà riferirsi quanto al 1° semestre all'anno solare antecedente e quindi al precedente esercizio finanziario dell'ente chiamato al rimborso, senza dire che non poche nè facili sono le pratiche che gl'Intendenti debbono compiere per accertare gli enti ai quali possa e debba far carico in tutto o in parte la spesa.

Negli stessi sensi sono le altre decisioni 3 marzo 1899, *n. 117* e

deliberazione che gli nega la riconferma allo spirare di una prima conferma sessennale (1).

Considerato, che come già risulta dalla narrativa, non può essere oggetto di dubbio che la cosa messa a partito nella deliberazione del 22 marzo 1898 fosse la conferma o meno di esso ricorrente nell'ufficio di segretario; ciò che del resto non è disconosciuto dallo stesso ricorrente, il quale nel ricorso narra che « una male avventurata combinazione di circostanze volle che *alla sua riconferma per lo scadere del sessennio* si dovesse procedere sulla fine di quell'anno; cioè in un momento... » Che, così essendo, giustamente pronunziò la G. P. A. dichiarandosi incompetente nel senso che nessun provvedimento poteva essa prendere sull'interposto ricorso, trattandosi di cosa lasciata dalla legge alla libera facoltà dei Consigli Comunali.

Nè si vede come possa a quella decisione farsi censura di difetto di motivazione; imperocchè sul punto della sua competenza o meno a statuire su ciò che costituiva oggetto del ricorso, basta a dare ragione della verità della pronunzia la sola enunciazione dell'oggetto; e dichiaratasi la G. P. A. incompetente a pronunziare sull'oggetto del ricorso ogni altra indagine era ad essa interdetta;

Considerato che, così essendo il ricorso, in quanto più direttamente attacca la deliberazione consigliare del 22 marzo 1898, risulta irricevibile per decorrenza di termini, ecc.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

118, Min. del Tesoro c *Ospizio di Mendicità di Lanciano;* 24 marzo 1899, *n. 157, Min. del Tesoro* e *Congr. di Carità e G. P. A. di Chieti;* 3 marzo 1899, *n. 107. Min. del Tesoro — Asilo di Mendicità di Chieti* e 30 giugno 1899 *n. 320, Comune di Bottrighe — Intendenza di finanza di Rovigo.*

(1) Nel caso di licenziamento inflitto al segretario comunale in corso di sessennio la G. P. A. ha una speciale giurisdizione in merito, in base all'art. 112 del vigente testo unico della legge com. e prov., e certamente nella specie non ricorreva l'applicazione del detto articolo. Ma la Giunta prov. amm., ha eziandio, per gli art. 1, n. 12, e 2, n. 2 della legge 1° maggio 1890 una giurisdizione generale su tutti gl'impiegati comunali, la quale giurisdizione è di merito quando si tratti dei provvedimenti coi quali essi siano stati « destituiti, dispensati dal servizio o in *qualsiasi altra forma licenziati* » (art. 1, n. 12); ed è di vera legittimità quando si tratta di provvedimenti relativi alla loro carriera, *diversi da quelli indicati* nell'articolo precedente (art. 2, n. 2). Adunque la considerazione che sia incensurabile la facoltà del Consiglio di negare la conferma poteva, a nostro avviso, condurre la G. P. A. al rigetto del ricorso, ma non già a dichiararsi incompetente.

SEZIONE IV.

(**Decisione** 30 **giugno** 1899, **n.** 331)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Lopresti (avv. Canegallo e Mari) — Ministero delle Finanze.

Impiegati governativi — Azione penale e azione disciplinare — Reciproca indipendenza — Sospensione in attesa del processo penale — Se debba essere revocata dopo l'assoluzione — Apprezzamento incensurabile del Governo — Magazziniere di deposito delle privative ed ufficiale ai riscontri — Se la loro responsabilità solidale si estenda al campo disciplinare — Funzionari sospesi, non inabilitati — Se applicabile l'art. 210 dell'ordinamento giudiziario.

L'azione disciplinare è indipendente dall'azione penale, e può l'autorità amministrativa punire disciplinarmente l'impiegato per quei fatti pei quali fu assolto in giudizio penale (1).

Se anche il giudice penale abbia esclusa la negligenza dello impiegato, ciò può riferirsi a quella sola negligenza che sia penalmente imputabile, e non a quella che lo sia amministrativamente.

Il Ministero che sospende *a tempo indeterminato lo impiegato in attesa del giudizio penale pendente a suo carico, non incontra con ciò l'obbligo di revocare la sospensione quando l'impiegato in quel giudizio sia rimasto assolto.*

L'apprezzamento delle cause per le quali il Ministero infligge o mantiene la sospensione è incensurabile dalla IV Sezione.

La responsabilità solidale sancita dal R. D. 6 gennaio 1895, n. 4, pel magazziniere e per lo ufficiale ai riscontri nei magazzini di deposito dei sali e tabacchi è solamente civile, non disciplinare.

L'articolo 210 dell'ordinamento giudiziario, esteso a tutti gl'impiegati civili dal decreto luogotenenziale 25

---

(1) Questo concetto è stato sempre costantemente seguito dalla IV Sezione: ma è utile consultare le applicazioni, varie a seconda dei casi, fattene nelle decisioni: 6 marzo 1896, n. 105, *Giust. Amm.*, 1896, I, pagina 89; 11 dicembre 1896, n. 513, *ivi*, pag. 514; 19 novembre 1897, numero 440, *ivi*, 1897, I, pag. 542; 25 giugno 1898, n. 316, *ivi*, 1898, I, pagina 330.

ottobre 1866, n. 3313, non riguarda i casi in cui il funzionario non sia stato inabilitato ai termini del precedente art. 208.

Considerando in ordine al primo motivo del ricorso, che lo stesso ricorrente non ha potuto disconoscere, ciò che del resto è *jus receptum*, non essere l'autorità amministrativa vincolata al responso dell'autorità giudiziaria nel senso che in seguito della pronunzia assolutoria da quest'ultima emessa debbasi revocare o modificare la misura disciplinare legalmente presa dall'amministrazione a carico dell'impiegato che se ne rese meritevole: ed invero, come ha più volte ritenuto questa Sezione, l'azione disciplinare si esercita indipendentemente dall'azione penale, che proceda dal medesimo fatto, nè questa può su quella spiegare alcuna influenza, perchè essenzialmente diversi sono i campi in cui l'una e l'altra si svolgono e ben differenti i criteri a cui i due procedimenti sono rispettivamente ispirati. Nell'uno infatti la indagine ed il giudizio sono rivolti a stabilire la sussistenza, o no, della materialità e della imputabilità giuridica del fatto, se ed in quanto il medesimo costituisca una infrazione della legge penale; nell'altro, cioè nel procedimento disciplinare, possibile soltanto in rapporto al funzionario pubblico, il fatto è considerato alla ben diversa stregua della condotta e della responsabilità morale dell'incolpato in relazione all'adempimento dei suoi doveri ufficiali.

Ciò posto, cade il rimproverato addebito di eccesso di potere, dappoichè nessuna contraddizione può scorgersi tra la decisione dell'autorità giudiziaria, che ai fini dell'applicazione della legge penale abbia escluso, come accadde nel caso in esame, gli estremi del reato, ed il provvedimento dell'autorità amministrativa, che nei riguardi del servizio e della disciplina abbia ritenuto costante la negligenza del dipendente impiegato stato prosciolto dalla responsabilità penale: laonde se procedendo in base a questi concetti il Ministero delle finanze riconobbe che « nonostante la sentenza della Sezione d'accusa il Lopresti era pur sempre colpevole di negligenza e perciò meritevole di punizione » siffatta determinazione non esce affatto dai limiti della legalità.

Nè si dica che ogni colpa o negligenza del Lopresti era rimasta esclusa dal pronunziato della predetta Sezione d'accusa, perchè la negligenza che il magistrato escluse, e la sola che esso poteva escludere, mantenendosi nell'orbita della sua attribuzione giurisdizionale, era quella penalmente perseguitabile e non già l'altra consistente nella trascuratezza dei doveri inerenti all'ufficio, il cui accertamento sfugge alla competenza giudiziaria, ed è riserbato all'apprezzamento esclusivo ed insindacabile dell'autorità amministrativa.

Considerato che con lo stesso primo motivo del ricorso si denuncia un altro eccesso di potere, affermandosi che il Ministero, il quale col primitivo decreto del 5 novembre 1896 aveva sospeso a tempo indeterminato il sig. Lopresti dalle funzioni e dallo stipendio « in attesa delle decisioni dell'autorità giudiziaria », siasi poi contradetto allorchè col successivo decreto, ora impugnato, del 13 agosto 1897 manteneva la sospensione anche dopo la decisione della Sezione d'accusa pienamente favorevole al funzionario incolpato, limitando gli effetti della sospensione al giorno precedente a quello in cui esso Lopresti avesse riassunto il servizio a cui era stato contemporaneamente richiamato. Ma perchè l'asserta contradizione potesse dirsi sussistente, sarebbe necessario dimostrare che il Ministero, decretando la sospensione, si fosse imposto l'obbligo di revocarla, qualora il sig. Lopresti fosse stato, come fu, prosciolto dal procedimento penale per inesistenza di reato. Ora tale obbligo non soltanto non è dimostrato, ma è addirittura eliminato dal provvedimento del novembre 1896. Il significato di questo primo decreto si può tutt'al più ammettere nel senso che, fino a quando l'autorità giudiziaria non avesse emesso una sua pronunzia, l'amministrazione intendeva di non adottare altra misura diversa da quella iniziale della sospensione, ma non può in alcun modo estendersi al concetto di una qualsiasi limitazione, che il Ministero imponesse all'esercizio della sua potestà disciplinare, sul di cui esplicamento non poteva influire per le suespresse ragioni l'esito del procedimento penale. Nella stessa formula adoperata dal decreto di sospensione è insita la riserva della piena libertà che il Ministero si rilasciava circa il provvedimento definitivo da prendere sulla sorte dell'impiegato,

dopo le attese decisioni dell'autorità giudiziaria. E da ci
la razionale e giuridica conseguenza che all'amministra
zione, la quale a procedimento penale compiuto era ass
lutamente libera o di revocare o di mantenere la pen
disciplinare applicata al Lopresti o anche di applicare
di lui carico altri provvedimenti consentiti dall'ordinament
vigente, nessuna censura può farsi se nel suo insindacabi
convincimento credè di tener ferma e di limitare a temp
determinato la sospensione che già aveva inflitto senz
prefissione di limite di tempo quanto alla durata.

Considerato pertanto che il primo motivo del ricors
resulta privo di fondamento, a nulla rilevando l'esame d
buoni o cattivi precedenti di carriera del signor Lopresti
dappoichè l'apprezzamento di questi esorbiterebbe dai con
fini, che l'art. 24 della legge 2 giugno 1889 segna all
presente controversia.

Considerato che gli art. 78 e 80 del regolamento p
l'esecuzione della legge sulle privative dei sali e tabacch
approvata col R. D. 6 gennaio 1895, n. 4, determinano
doveri del magazziniere e dell'ufficiale ai riscontri nei d
positi dei generi di privativa e la loro responsabilità soli
dale. Di questi articoli e dell'art. 24 dello Statuto fonda
mentale del Regno si denunzia la violazione col second
motivo del ricorso, perchè il Ministero applicò la punizion
disciplinare al solo ufficiale ai riscontri sig. Lopresti,
nessun provvedimento prese a riguardo del magazzinier
che fu collocato a riposo a sua domanda per avanzata età
per anzianità di servizio. Ma la inattendibilità di siffat
deduzioni è manifesta, ognorachè si rifletta che il fatto
non essere stata inflitta al magazziniere alcuna sanzion
disciplinare non è una buona ragione perchè anche l'uff
ciale ai riscontri dovesse andarne immune. La solidarie
di cui parlano gli art. 78 e 80 del regolamento, non pu
estendersi al di là della responsabilità civile e pecuniaria,
sarebbe contrario a quello stesso alto principio di giustiz
che l'invocato art. 24 dello Statuto consacra, il concet
della solidarietà desunto da una disposizione regolamenta
e sulla sola base di questa applicato alla responsabili
penale od a quella disciplinare. Caratteristica sostanzia
dell'una e dell'altra è che d'esse siano assolutamente i
dividuali, ciascuno rispondendo del fatto proprio allorch

trattasi di imputabilità o penale o morale la di cui comunicabilità non può essere stabilita *a priori* per via di semplici presunzioni legali. Nel campo disciplinare giusta gli ordinamenti attuali spetta alla amministrazione il vedere con le forme all'uopo prescritte se ed in quale misura alcuno dei dipendenti funzionari sia responsabile di inosservanza dei propri doveri; ed il rimprovero, che in sostanza si fa dal ricorrente al Ministero, di non aver punito anche il magazziniere si risolve in una indagine sui motivi, pei quali l'amministrazione credè di astenersi dall'esercizio dell'azione disciplinare in riguardo a quel funzionario e perciò in una indagine legalmente inammissibile.

Considerato in ultimo che l'art. 210 della legge di ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865, n. 2626, non modificato in questa parte dalla legge successiva del 23 dicembre 1875, n. 2839, stabilisce che « durante l'inabilitazione non decorre lo stipendio del funzionario, ma gliene vengono corrisposti gli arretrati quando il processo sia definito senza condanna, purchè non sia intervenuto decreto di sospensione ».

Considerato che, se è vero che il sig. Lopresti non si trovava in alcuno dei casi pei quali giusta il disposto degli art. 208 e 209 della succitata legge organica giudiziaria il funzionario è inabilitato all'esercizio delle sue funzioni, è altrettanto certo che a di lui riguardo era intervenuto appunto un decreto di sospensione; e che tale stato di fatto basta a persuadere senz'altro come fuori di proposito sia stato denunziata col terzo ed ultimo motivo del ricorso la violazione del primo articolo del decreto luogotenenziale 25 ottobre 1866, n. 3343, col quale furono estese a tutti gl'impiegati e funzionari civili dello Stato le disposizioni contenute nei ricordati art. 208, 209 e 210 della legge 6 dicembre 1865, riguardanti i funzionari dell'ordine giudiziario.

Resta quindi confermata la legalità dell'impugnato provvedimento ministeriale, per virtù del quale l'applicata misura disciplinare si intendeva mantenuta anche agli effetti della non repetibilità da parte del sig. Lopresti delle quote di stipendio relative al periodo della sospensione.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 345)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Opera Pia Casa di Lavoro maschile De Cesaris ed altri in Piacenza (avv. Guerra) — Prefetto e Comitato degli Asili d'infanzia in Piacenza

Lasciti — Accettazione — Autorizzazione degli enti morali — Se influisca sulla questione della pertinenza del lascito — Autorizzazione a due enti distinti per un medesimo lascito — Provvedimenti analoghi resi da due diverse autorità amministrative — Compatibilità.

Giudizi avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato — Se l'autorità pubblica possa essere condannata alle spese.

L'autorizzazione che dalle competenti autorità governative si conceda ad un ente morale per l'accettazione di un lascito, nulla pone in essere quanto alle ragioni di pertinenza del lascito stesso.

Ben quindi possono essere autorizzati all'accettazione di un medesimo lascito due enti morali distinti, onde entrambi siano posti in grado, valendosi dell'autorizzazione, di proporre, anche in contraddittorio fra loro, le proprie ragioni avanti la competente autorità giudiziaria.

Il diniego di autorizzazione ad uno degli enti, a meno che non sia determinato da considerazioni politico-amministrative, costituirebbe invasione dei poteri del magistrato ordinario.

Le autorizzazioni a due enti distinti sono compatibili, anche quando su di esse sian chiamate a provvedere due diverse autorità amministrative (Governo del Re e Prefetto), trattandosi di atti tra loro affatto indipendenti.

Se il Prefetto abbia agito come pubblica autorità, non può a suo carico statuirsi sulle spese del giudizio avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato.

Considerato che riesce al tutto vano il dire che la Casa di lavoro De Cesaris-Nicelli, essendo regolarmente eretta in corpo morale ed avendo giuridica personalità, può davanti le diverse sedi giudicanti rivendicare i dritti che crede competerle; imperocchè, appunto perchè la Casa di lavoro De Cesaris-Nicelli è un corpo morale, ha bisogno per l'accettazione del controverso legato dell'autorizzazione governativa; e nel caso si aggiunge la necessità derivante dal

giudicato delle due sentenze della Corte d'Appello di Parma 27 luglio-10 agosto 1893 e 22 febbraio-8 marzo 1895, con la prima delle quali fu alla Casa di lavoro De Cesaris-Nicelli ordinato di produrre documento della conseguita autorizzazione governativa, e con l'altra, per la mancanza appunto di tale produzione, fu dichiarato allo stato degli atti non esser luogo a deliberare.

Considerato esser verissimo che la questione dell'appartenenza del lascito non è stata ancora giudicata; dappoichè, se nella motivazione della seconda sentenza della Corte d'appello ed anche in quella della Cassazione s'incontrano proposizioni che in qualche modo offendono il merito della controversia, questo non entra però in guisa alcuna nel pronunciato, e l'essersi dichiarato non essere luogo a deliberare allo stato degli atti lascia aperto il giudizio che sulla sentenza del Tribunale fu istituito con l'atto d'appello. Ma da ciò segue che, per quanto attiene all'autorizzazione ad accettare il legato, non può dirsi che dal giudizio in corso sia in qualche modo rimasta modificata la condizione delle parti; e quindi la questione che si presenta a questa IV Sezione è sol questa: se l'essersi col R. D. del 25 luglio 1860 concessa al Comitato degli asili l'autorizzazione ad accettare il legato di cui si contende, costituisca per l'autorità governativa un caso d'irricevibilità rispetto alla domanda di autorizzazione che per l'accettazione dello stesso lascito le viene ora fatta da un altro ente, la Casa di lavoro De Cesaris-Nicelli, che ritiene di aver ragione a rivendicare a sè la pertinenza del legato.

Considerato essere certissimo principio che l'autorizzazione, che dalle competenti autorità governative si conceda ad un ente morale per l'accettazione di un lascito, nulla pone in essere quanto alle ragioni di pertinenza del lascito stesso, sì che integre rimangono le ragioni che sul medesimo possano accamparsi da un terzo qualsiasi; e la natura dell'atto di autorizzazione certo non cambia, sol perchè la contestazione sull'appartenenza del lascito si svolga non fra l'ente morale autorizzato e un privato, ma fra l'ente morale autorizzato ed altro ente morale che all'effetto di far valere le sue ragioni chiegga l'autorizzazione.

Considerato che tolto dall'atto di autorizzazione ogni concetto positivo di appartenenza del lascito in confronto

a terzi, e considerato l'atto stesso, per quello che veramente è, una dichiarazione di *nulla osta* all'accettazione per parte dello Stato, per quelle considerazioni economico-politiche dalle quali è determinata questa ingerenza governativa, svanisce quell'apparente contraddizione che alla prima vista si apprende nel fatto dell'autorizzazione che all'accettazione di uno stesso lascito sia data a due enti morali distinti, nulla essendovi di contraddittorio in ciò che non avendo lo Stato ragione per opporsi a che l'uno o l'altro degli enti che disputano dell'appartenenza del lascito, lo acquisti, li ponga con l'autorizzazione ambedue in grado di far valere le proprie ragioni.

Considerato che, a parte le considerazioni politico-amministrative, per le quali può dalle competenti autorità governative giudicarsi opportuno di concedere o negare ad un ente morale l'autorizzazione ad accettare un legato, e supposto che ragioni di questo genere non esistano per determinare le competenti autorità governative a diverso giudizio rispetto all'uno e rispetto all'altro degli enti che sel contendono, non potrebbe l'autorizzazione essere all'uno o all'altro negata senza illegittima invasione della competenza dell'autorità giudiziaria.

Considerato che, ben chiarita la natura del provvedimento governativo di autorizzazione, nessuna difficoltà può venire alla emanazione di un secondo provvedimento di autorizzazione dalla qualità dell'atto, per essere il primo stato dato con R. D. mentre il secondo provvedimento dovrebbe per sopravvenuta legge esser dato per Decreto prefettizio; dappoichè il secondo provvedimento non verrebbe dato in revoca del primo; nè pel concorso del secondo provvedimento verrebbe il primo a perdere nulla della sua intrinseca virtù.

Considerato che pertanto, lasciando al Prefetto integra la facoltà di concedere o negare l'autorizzazione ad accettare il legato Molinelli chiesto dalla Casa di lavoro, deve essere annullato il Decreto prefettizio del 20 ottobre 1897, in quanto nel R. D. del 28 luglio 1860 ha ravvisato un impedimento legale a provvedere sulla domanda del detto Istituto De Cesaris-Nicelli.

Considerato che contro il Prefetto, il quale, pure errando, ha agito in qualità di pubblica autorità, non è il

caso di statuire sulle spese; e nei rapporti dell'Opera pia degli Asili vuole equità che si compensino;

Questa IV Sezione senza far pregiudizio alla facoltà del Prefetto di Parma di concedere o negare l'autorizzazione chiesta dall'Istituto De Cesaris-Nicelli per l'accettazione del legato Molinelli, annulla, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 11 agosto 1899, n. 382)

Presidente ff. e Relatore ASTENGO

Boccia ed altri (avv. De Michetti) — Consorzio di San Vito Canneto Cerina in Cerignola

Giunta provinciale amministrativa — Eccezione d'incompetenza — Rinvio alla Cassazione.

Sollevata da una delle parti contendenti la eccezione d'incompetenza, la G. P. A. non ha potestà di discuterla e di rigettarla, ma deve, quali che siano le ragioni di inattendibilità della proposta eccezione, sospendere ogni ulteriore decisione e rinviare gli atti alla Corte di Cassazione per decidere sulla competenza (1).

SEZIONE IV

(Decisione 9 giugno 1899, n. 270)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di Grosseto (avv. Macchi) — Prefetto di Grosseto

Eccedenza del limite della sovrimposta — Spese di festeggiamenti a cura di un comitato popolare — Con quali forme il Comune eccedente il limite della sovrimposta possa obbligarsi al pagamento di spese facoltative — Festa d'inaugurazione di un'opera pubblica — Fondo disponibile per la costruzione dell'opera — Come debba investirsi — « Utilis negotiorum gestio » — Se possa applicarsi nel campo del diritto pubblico.

Il Comune, che ecceda il limite legale della sovrimposta fondiaria, non può assumere a proprio carico le

(1) Osserva la decisione che se si può deplorare, come già avvertì la stessa Sezione con la decisione 10 giugno 1898 nel ricorso del Comune di Cerignola (nella *Giust. Amm.*, 1898, P. I, pag. 322), che, contrariamente al principio fondamentale di ogni procedura che il giudice dell'azione è anche giudice dell'eccezione, siasi negato al magistrato amministrativo, pure nella suprema istanza, quella facoltà che pur si riconosce

spese di festeggiamenti fatti ad iniziativa e cura di un comitato popolare nell'inaugurazione di un'opera comunale; non essendo tali spese da annoverarsi tra quelle di cui ai nn. 8 e 10 dell'art. 145 della legge com. e prov.; nè essendo giustificate dalla legge di concessione di prestito per la costruzione *dell'opera o da motivi imperiosi di urgente necessità.*

Il detto Comune non può impegnarsi al pagamento di una spesa facoltativa, se non mediante due deliberazioni consecutive del Consiglio da prendersi col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune stesso e con un intervallo non minore di giorni venti.

Se anche sia stato incaricato il Sindaco dalla Giunta e dal Consiglio comunale di provvedere per la festa di inaugurazione dell'opera pubblica, non è lecito confondere con l'ufficiale inaugurazione i festeggiamenti celebrati ad iniziativa di un comitato di privati cittadini.

Le spese di questi festeggiamenti non potrebbero assumersi dal Comune neppure con l'applicarle al fondo disponibile per la costruzione dell'opera, dovendo il fondo medesimo investirsi a spese di carattere obbligatorio.

*Possono applicarsi nel campo del diritto pubblico in rapporto alle autorità ed alle Rappresentanze amministrative i principii che regolano l'istituto dell'*utilis negotiorum gestio? (*non risoluta*).

SEZIONE IV

(Decisione 7 gennaio 1899, n. 14).

Presidente GIORGI — *Relatore* IMPERATRICE

Ministero del Tesoro (avv. erar. Paolucci) — Congregazione di Carità di Crema (avv. Piccirillo).

Inabili al lavoro — Ricoveri di mendicità — Avanzi — Esonero dal rimborso.

Lo Stato non può pretendere da un Ricovero di mendicità il rimborso delle spese da esso anticipate per man-

---

a qualunque magistrato dell'ordine giudiziario, e che conseguentemente siasi lasciato all'arbitrio delle parti di prolungare capricciosamente le contestazioni per puro scopo defatigatorio, tuttavia queste ed altre considerazioni, le quali potrebbero avere valore in una disputa *de lege ferenda,* non possono certamente avere l'efficacia di mutare significato all'esplicito disposto della legge vigente.

tenimento di inabili al lavoro, quando risulti che le eccedenze che figuravano nei bilanci del Ricovero erano destinate esclusivamente all'impianto del Ricovero stesso.

SEZIONE IV

(Decisione 21 luglio 1899, n. 360)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Somaini (avv. Pozzi) — Ministero dell'Interno.

Istituzioni pubbliche di beneficenza — Nomina d'impiegati — Maggioranza assoluta di voti — Se si riscontri nelle votazioni di ballottaggio — Art. 6 del regolamento per l'esecuzione della legge 17 luglio 1890 — Se si estenda alla nomina degli impiegati degl'Istituti pii.

Deliberazioni illegali — Annullamento d'ufficio — Denunzie.

La maggioranza assoluta *dei votanti, richiesta per le deliberazioni di nomina degl'impiegati di Istituzioni pubbliche di beneficenza, non si può riscontrare come libera e spontanea nelle votazioni di ballottaggio (vedasi anche art. 250 legge com. e prov.).*

L'art. 6 del regolamento per l'esecuzione della legge 17 luglio 1890, che autorizza il ballottaggio nelle nomine delle rappresentanze delle Opere pie, contiene una disposizione eccezionale, che non può estendersi alle nomine degl'impiegati di detti Istituti.

Una deliberazione contraria a legge può essere annullata, anche d'ufficio, dalla superiore autorità in seguito a semplice denunzia.

Attesochè tra i varii motivi pei quali fu annullata la deliberazione di nomina del segretario Somaini dal Regio Decreto impugnato, è indubbiamente attendibile quello che la deliberazione di nomina del 14 febbraio 1898 non può ritenersi come presa a maggioranza assoluta di voti a sensi di legge, in quantochè venne presa in seguito a ballottaggio sul nome di due dei cinque candidati proposti.

Ora, messo il principio (stabilito sia per la legge 17 luglio 1890, art. 32, sia dallo Statuto organico dell'Orfanotrofio maschile di Como, art. 11) che le deliberazioni di nomina debbono essere prese a maggioranza assoluta di voti degl'intervenuti, la maggioranza ottenuta per via di ballottaggio non diventa, sostanzialmente, che maggioranza

relativa, relativa cioè, al numero dei voti ottenuti da uno dei due concorrenti. La maggioranza assoluta de' votanti non si riscontra e non si può riscontrare, come libera e spontanea, nelle votazioni di ballottaggio, in quanto che siffatto metodo limita virtualmente la libertà del voto definitivo di una parte di quelli che hanno dritto di dare il voto; i quali o debbono darlo ristrettivamente ai nomi messi in ballottaggio, escluso ogni altro che essi avessero potuto preferire, ovvero, per non votare o l'uno o l'altro dei due nomi, si debbono astenere. Dal che consegue che il risultato della votazione di ballottaggio, se può dirsi deliberazione di maggioranza dei votanti, non è sostanzialmente libera deliberazione di maggioranza a sensi di legge.

Ed è per questa considerazione che la legge, come quella comunale e provinciale (all'art. 290 testo unico), quando ha prescritto che le deliberazioni concernenti persone debbano anche esse ottenere la maggioranza assoluta dei votanti, aggiunge che non si può procedere in alcun caso al ballottaggio, salvo che la legge non disponga altrimenti. E, in conformità di questa espressa limitazione, è stato nel regolamento amministrativo della legge 17 luglio 1890, all'art. 6, formalmente stabilito che per la nomina dei componenti le Congregazioni di carità e delle rappresentanze delle Istituzioni pubbliche di beneficenza, dopo due votazioni libere, si può procedere per ballottaggio.

Ma questa, che è disposizione d'eccezione, non si può estendere oltre il caso in essa determinato; e, quindi non al caso di nomina di impiegati delle Congregazioni di carità o di altre Istituzioni pubbliche di beneficenza, quale è il caso del dott. Somaini, nominato segretario dell'Orfanotrofio Comense.

Attesochè per tali ragioni è del tutto giustificato lo impugnato R. Decreto 12 giugno 1898; il quale, annullando di ufficio una deliberazione che abbia violato disposizioni di legge, ai sensi dell'art. 279 legge comunale e provinciale, non può d'altronde essere attaccato, in quanto sia stato dal competente Ministro provocato non in virtù di legale ricorso, ma a seguito di reclami ancorchè di parti non interessate; il che non esclude che violazione di legge non vi sia nella deliberazione che si annulla.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 411)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Comune di Tivoli (avv. Pacelli) — G. P. A. di Roma

Autorizzazione a stare in giudizio — Opposizione a derivazione d'acqua concessa dal Demanio.

Accertato l'interesse che può avere un Comune a contestare in via giudiziale una concessione di derivazione di acque fatte dal Demanio a favore di terzi, l'autorizzazione ad iniziare il giudizio può essere data, senza inoltrarsi nello esame delle ragioni di merito, sulle quali si fondi il diritto del Comune nello sperimentare l'azione stessa.

Attesochè non possa contrastarsi al Comune di Tivoli una ragione su le acque del fiume Aniene, in quel tratto presso alla città nel quale, forzate ad abbandonare il loro corso naturale deviano in canali ed altri manufatti, e fino al punto in cui da questi uscendo tornano a riversarsi nell'alveo fluviale.

Attesochè, qualunque nella sua essenza l'anzidetta ragione, questo Collegio non trovi d'andare in avviso diverso da quello espresso nella decisione della G. P. A. in data 16 maggio 1899 che, cioè, in tesi e per quanto *prima facie* se ne può argomentare, apparisca seria e ben degna di difesa giudiziaria; soltanto del resto, al giudice del merito spettandone la precisa definizione.

Attesochè non cada neppur dubbio che prudentemente abbia il Comune divisato di correr l'alea di giudizi petitorii, anzichè continuare ad ogni turbativa a prevalersi dell'azione possessoria. In genere, soltanto con quelli si raggiunge un intento definitivamente immutabile; in ispecie l'azione possessoria troppo si palesa d'incerta proponibilità contro atti di governo posti in funzione d'impero; e merita, quindi, d'esser lasciata senz'altro da banda.

Attesochè tutto ciò accennato, in quanto l'affare deve aversi nella sua integrità venuto alla cognizione di questo Collegio, sia ora da vagliare se manchi, come la G. P. A. ha ritenuto, oppur no, in danno del Comune di Tivoli una sufficiente apparenza di turbative *attuali* di quello stato di fatto il cui pieno rispetto, soltanto, corrisponde ed adegua

la qualità e natura delle pretese che su le acque incanalate vanta quella Comunità, dall'imbocco di Villa Gregoriana fino a Ponte Lucano.

La delibazione di tale argomento mena a conseguenze del tutto opposte a quelle a cui la G. P. A. si condusse il 16 maggio 1899.

Ed invero le dichiarazioni prefettizie al Comune nella lettera del 9 agosto 1886 bastano per escludere dubbi circa la mente del Demanio nazionale riguardo alle disputate acque; quelle dichiarazioni contradicendo non solo ad una pretesa di dominio proprio e vero, ma eziandio alla facoltà di dar vita da parte del Comune a validi atti di sub-concessione, locchè certo distrugge un importantissimo elemento d'affermazione dei propri diritti, moltissime volte messo per l'addietro in essere dal Comune medesimo e rientrante, quindi, nello stato di possesso di cui si ragiona. E quando si consideri che siffatte contropretese dell'autorità governativa non hanno (come inesattamente ha la Giunta opinato) relazione soltanto con circostanze oggimai dileguatesi, ma in quella vece sono venute prendendo consistenza effettiva e specifica anche relativamente a sub-concessioni recentemente divisate dal Comune ed in cui lo Stato ha preteso d'intervenire come solo ente capace di validamente costituirle, e così pure relativamente a sub-concessioni non ha guari fatte dallo Stato nonostante l'opposizione del Comune (cose tutte anch'esse pienamente dimostrate dal ricorrente), si ha in questo complesso di fatti un esuberante concorso di perturbazioni reali e presenti all'interesse comunale, interesse che se in questa sede non attende il suo riconoscimento, non è qui neppur dato di presumere illegittimo e niegargli, quindi, l'esperimento della difesa giudiziaria. Ed appena occorre aggiungere che inoltrarsi da vantaggio nella disamina non si può nè deve. Discutere, a mo' di esempio, se nella concessione data dal Demanio dello Stato all'ing. Vescovali si preoccupi un volume d'acqua nella condizione di derivamento oppur no, si attenti oppur no ad un panorama della cui conservazione tanto il Comune di Tivoli si mostra tenero, discuterne, dicesi, fino al punto di accertare la verità giuridica, significherebbe prevenire il giudizio sul torto e sulla ragione. Riesce anche qui sufficiente l'apparenza di serietà delle argomentazioni del Co-

mune per far concludere che il suo lamento corrisponde ad una verosimile violazione del suo diritto.

Attesochè ben resti invocato dal ricorrente il ditterio: *melius est intacta iura servare, quam, vulnerata causa, remedium quaerere* e, in queste contingenze, nel dubbio, sia da rispondere per l'autorizzazione a piatire, non pel diniego di essa.

Per questi motivi la Sezione accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 344)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Casini-Massoni (avv. Rossi) — Prefetto di Siena e Comune di Sovicille (avv. Bruschi)

Maestri elementari — Diniego dell'attestato di lodevole servizio — Disdetta del Comune — Aquiescenza — Effetti — « Quid » se il Ministero della pubblica istruzione abbia permesso alla maestra di restare in servizio durante l'anno successivo al sessennio — Se applicabili alla materia le norme della legge com. e prov. e l'art. 335 della legge sulla pubblica istruzione.

L'insegnante elementare, il quale abbia compiuto il primo periodo biennale di prova ed il successivo sessennio deve, agli effetti del conseguimento della stabilità, ottenere dal Consiglio provinciale l'attestato di lodevole servizio; e, qualora questo gli sia negato, l'insegnante è da considerarsi senz'altro legittimamente licenziato, se non ottenga di essere mantenuto in ufficio a titolo di prorogato esperimento per uno spazio non maggiore di tre anni, sulla espressa proposta del Consiglio comunale approvata dal R. Ispettore scolastico.

Se anche la maestra, a cui venne negato l'attestato di lodevole servizio, e che in consegnenza ricevette regolare disdetta dal Comune, sia rimasta in servizio durante l'anno scolastico successivo alla scadenza del sessennio per una benigna disposizione del Ministero della istruzione pubblica, il quale per ragione di equità non abbia permesso che la maestra venisse rimossa dalla scuola ad anno scolastico incominciato, ciò non può conferire alla maestra alcun diritto dopo che l'anno sia finito.

Se la maestra si acquetò al diniego dello attestato ed alla disdetta, non può insorgere contro i successivi provvedimenti coi quali sia ordinata la sua effettiva rimozione dalla scuola, e siano respinti i suoi reclami gerarchici, tendenti ad esservi mantenuta.

Le disposizioni della legge com. e prov. relative al licenziamento degli impiegati comunali, e quelle dell'articolo 335 della legge sulla pubblica istruzione del 13 novembre 1859 non sono applicabili al caso di licenziamento dei maestri elementari per diniego dello attestato di lodevole servizio, che è regolato dagli art. 7 e 9 della legge 19 aprile 1895, n. 3099, e dal regolamento 9 ottobre 1895, n. 623.

SEZIONE IV

(Decisione 21 luglio 1899, n. 364)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Giunta ed altri (avv. Preto) — Consiglio comunale di Isola Rizza e G. P. A. di Verona

Deliberazioni consigliari — Diritto delle minoranze d'impugnarle — In quali casi — Deliberazioni di spese facoltative — Equipollenti della doppia lettura — Affermazioni che le economie sono effimere e che si risolvono in futuro aumento di sovrimposte — Se sia motivo a ricorso — Sindaco affine di un fratello dell'interessato — Se debba astenersi.

Ai consiglieri comunali e provinciali dissenzienti dalle deliberazioni prese dalla maggioranza è riconosciuta la facoltà di ricorrere alla IV Sezione quando facciano questione della legale manifestazione e formazione della volontà del Consiglio: nella specie, per far decidere se la deliberazione sia stata presa con le forme richieste dalla legge per deliberare spese facoltative in un Comune che ecceda il limite della sovrimposta. (1)

Non è però lecito ad essi impugnare per altri motivi il deliberato, altrimenti che in veste di contribuenti, a senso dell'art. 285 della legge.

Non occorre che la deliberazione di spese facoltative, in un Comune che eccede le sovrimposte, sia rinnovata

(1) Conforme la decisione 13 giugno 1890, n. 34, nella *Giust. Amm.*, 1890, I, pag. 55.

in seconda lettura, quando il Consiglio già con altra precedente deliberazione, presa con la maggioranza dei consiglieri ad esso assegnati, abbia approvati i mezzi finanziari per far fronte a tali spese, confermando ripetutamente il proposito di eseguirle.

Dall'affinità non deriva affinità; non è quindi legalmente obbligato ad astenersi il sindaco che sia affine del fratello dello interessato nella deliberazione.

Non è presentabile come motivo di ricorso alla IV Sezione l'asserzione che le economie con le quali il Comune si proponga di fare spese facoltative siano effimere, e che le medesime si risolveranno in aggravio di sovrimposta.

Attesochè ai consiglieri dei Comuni e delle Provincie, dissenzienti dalle determinazioni della maggioranza, non può negarsi il diritto d'impugnare tali deliberati tutte le volte che si faccia questione della legale manifestazione e formazione della volontà del Consiglio, in quanto si affermi, cioè, di non essersi attribuito al voto di qualcuno dei consiglieri quel valore che gli spetta, o di essersi attribuito al voto di alcuno di essi un'influenza maggiore di quella che gli è dovuta, o di non essere concorso nella votazione il numero di consiglieri richiesto dalla legge, o di non essersi regolarmente osservate le forme e le garanzie della libertà del voto o si adduca qualsiasi altro fatto che importi violazione dei diritti della minoranza, essendo evidente che in tali casi i dissenzienti, anzichè assumere incompetentemente la difesa del Comune o della Provincia e farsi vindici dell'interesse di tali enti in contraddizione del voto della legale maggioranza che li rappresenta, non fanno che difendere il libero esercizio delle personali loro funzioni.

Attesochè circoscritti con questi criteri i limiti entro i quali ai ricorrenti è dato impugnare il provvedimento nella cennata loro qualità, è chiaro che nessun pregiudiziale ostacolo si oppone ad esaminare se la votazione sia seguita con l'osservanza delle speciali condizioni richieste dalla legge comunale e provinciale per le deliberazioni di una spesa facoltativa in un Comune qual'è quello d'Isola Rizza, che eccede il limite della sovrimposta fondiaria. Ma se effettivamente non risulta che la deliberazione del 26

dicembre 1897, con cui fu determinato l'acquisto del pa-
lazzo già Polettini per collocarvi principalmente le scuol
municipali e gli uffici, sia stata rinnovata in seconda let
tura come deliberazione di massima, è fuori dubbio che
Consiglio nel 27 febbraio 1898 stabilì il piano finanziari
per la determinazione dei mezzi richiesti al servizio degl'in
teressi e all'ammortamento di un mutuo da contrarre appunt
per tale causa e con altra successiva deliberazione dell
stesso giorno, ripetuta nell'adunanza del 27 marzo stess
anno, stabilì, sempre col voto della maggioranza dei consi
glieri assegnati al Comune, le condizioni e le modalità d
tale prestito, confermando con ciò necessariamente il pro
posito di provvedere al divisato acquisto. Onde avendo l
maggioranza espresso e confermato un tale proposito i
quattro distinte deliberazioni, per questa parte i ricorrent
non hanno alcuna legittima ragione di gravame da far vale
contro il provvedimento.

Attesochè tanto meno si potrebbe ritenere viziata l
deliberazione per avervi preso parte alcuni consiglieri ch
si dicono congiunti del proprietario della casa che il Con
siglio stabilì di acquistare. I ricorrenti invero non hann
prodotto alcuna prova degli asserti vincoli di parentela fra
l'alienante e i consiglieri Ferrari Carlo, Cavallaro Giambat
tista, Cavallaro Vittorio e Ferrari Tullio, mentre gli accer
tati rapporti di affinità tra il fratello dell'alienante e i
sindaco, se moralmente potevano consigliare a costui d
mantenersi estraneo alla votazione, legalmente non impor
vavano un motivo di doverosa astensione per la semplice
ragione che, non derivando affinità dall'affinità, egli non tro
vavasi nella condizione preveduta dall'art. 273 della legge
comunale e provinciale.

Attesochè gli altri motivi del ricorso, non toccando la
legalità delle votazioni, ma investendo il merito del deliberato
sfuggono ad ogni possibile impugnativa da parte dei ricor-
renti come consiglieri dissenzienti dalla maggioranza e
solo potrebbero formar tema di giudizio se il ricorso si po
tesse considerare legittimamente interposto anche in qualità
di contribuenti, in base alla disposizione dell'art. 285 della
citata legge, giusta quanto essi assunsero nel memoriale
prodotto addì 23 marzo corrente anno.

Attesochè basta però leggere la cennata deliberazione

del 27 febbraio 1898 per vedere che il Consiglio comunale credette di poter provvedere all'estinzione del prestito di lire ventimila stabilito per l'acquisto del palazzo non altrimenti che mercè economie su sei articoli di varie categorie del bilancio e mercè i fitti che si presume potersi trarre dai vecchi fabbricati di proprietà del Comune già adibiti ad uso di scuole e di uffici e da porzione dei nuovi: economie e redditi calcolati nell'annua somma di lire 1530. Se quindi la Rappresentanza comunale non ha ricorso affatto ad un aumento della sovrimposta fondiaria per far fronte alla spesa, manca ai ricorrenti la condizione essenziale perchè potessero impugnare il deliberato acquisto in veste di contribuenti.

Attesochè per dimostrare il loro diretto interesse ad oppugnare tale determinazione i ricorrenti osservano che in massima parte le cennate economie consistono in momentanee riduzioni di spese obbligatorie, prevedendo che occorrerà fra breve reintegrare nella precedente misura gli stanziamenti di tali spese, e che s'imporrà quindi il bisogno di altri aggravi per i contribuenti, tanto più che nuovi oneri sono intanto venuti a cadere sul Comune per l'istituzione di una condotta consorziale veterinaria, per contributo alla *Cassa pensioni* dei medici condotti. E senza discendere all'esame della natura ed importanza delle deliberate economie, non può certo escludersi la temuta eventualità. Di fronte però alle disposizioni della legge che dà ai contribuenti il diritto di ricorso nel solo caso di attuale ed effettivo aumento della sovrimposta, non basta l'eventualità di un aggravio futuro per ammettere da loro parte un ricorso, che darebbe luogo ad una specie d'inammessibile giudizio di iattanza. Se per altro in tale stato di cose non è ora legalmente possibile un giudizio in merito allo impugnato provvedimento, non è escluso che il Prefetto, chiamato ad impartire o negare l'approvazione all'acquisto dello stabile in base alla legge del 21 giugno 1896, n. 218, possa o debba nella latitudine dei suoi apprezzamenti tener conto delle condizioni disagiate del Comune e prendere in attento esame le considerazioni di fatto e di diritto addotte dai ricorrenti contro le deliberazioni di cui si tratta.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 335).

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Ponti (avv. Lanza) — G. P. A. di Cagliari e Comune di Norbello (avv. Ruta)

Consorzio di più Comuni per il servizio di segreteria — Ricorso per annullamento — A chi debba notificarsi — Facoltà dei Comuni di unirsi in consorzio — Legge 2 agosto 1897 pei Comuni di Sardegna.

Ricorso del segretario comunale licenziato contro la costituzione del consorzio — Improponibilità — Decorrenza del licenziamento.

Il ricorso con cui si chiede l'annullamento di un Consorzio costituito fra due Comuni per il servizio di segreteria deve essere notificato ad entrambi i Comuni consorziati ed al segretario unico da essi nominato.

Non è vietato ai Comuni dello stesso circondario di stringersi in consorzio; ed anzi ai Comuni di Sardegna ne è data espressa facoltà per l'esecuzione dei servizi obbligatori dalla legge 2 agosto 1897.

Quando il consorzio pel servizio della segreteria comunale sia stato deliberato, e costituito nei termini e modi di legge, e per un pubblico interesse, non può essere annullato nell'interesse del segretario comunale, il cui ufficio sia venuto a cessare in dipendenza del consorzio stesso.

Il licenziamento però del segretario dovrà decorrere, per gli effetti dello stipendio, dalla scadenza del termine per cui era stato assunto in servizio.

SEZIONE IV

(Decisione 9 giugno 1899, n. 276)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Provincia di Porto Maurizio (avv. Ramoino) — Ministeri del Tesoro e dei Lavori Pubblici (avv. erar. Silvestre)

Riparto di spesa per opere pubbliche — Ricorso contro il riparto posteriore — Se possa estendersi anche ai riparti anteriori non impugnati tempestivamente — Se sia ammissibile in mancanza di gravame contro i riparti anteriori — Prospetti di spese alligati alle richieste dell'Intendenza relative ai

riparti — Carattere ufficiale — Escavazioni in un porto di 1ª categoria — Se la Provincia debba sopportare la spesa relativa — Art. 3 legge 14 luglio 1889 — Spese non incluse specificatamente nella tabella — Lavori pel porto di Oneglia — Lavori pel porto di Porto Maurizio — Estensione secondo la legge 14 luglio 1889 — Legge 6 agosto 1893 — Facoltà del Governo del Re — Se limitata — La legge 6 agosto 1893 è innovativa? — Opere appaltate prima della sua promulgazione — Quando rientrino sotto il suo regime.

Ove nei termini di legge non siasi prodotto ricorso alla Sezione IV del Consiglio di Stato contro un riparto di spese relative ad opere pubbliche, tale riparto non può essere poi impugnato col ricorso avverso un riparto successivo, anche se identiche siano le opere cui le spese si riferiscono ed identica la questione proposta.

La mancanza d'impugnativa del riparto anteriore non è d'ostacolo al ricorso contro il riparto posteriore, pel solo fatto dell'identità della spesa e della questione.

I prospetti di spesa, allegati alle richieste dell'Intendenza di Finanza, relative ai riparti, ricevono carattere ufficiale dal fatto che la pubblica autorità li fa propri nell'atto con cui li pone a base di effetti giuridici rispetto ai terzi.

La Provincia non è tenuta a sopportare spese di escavazioni praticate in un porto, che non abbia una zona esclusivamente destinata alle operazioni di commercio e che sia classificato in prima categoria.

Essendo per l'art. 3 della legge 14 luglio 1889 data facoltà al Governo del Re di prelevare dal fondo degli imprevisti, *di cui al n. 38 dell'annessa tabella, le somme occorrenti per le spese più urgenti del porto d'Oneglia, « fermo sempre il concorso degli enti locali a senso di legge », non può dubitarsi dell'obbligatorietà di tali spese, agli effetti dell'art. 13 cap. primo della legge 2 aprile 1885, n. 3095, per ciò solo che esse non siano specificatamente incluse nella predetta tabella* (1).

(1) A conforto di questo principio, la Sezione IV invoca la discussione parlamentare intorno alla legge 14 luglio 1889, ed osserva:

« E questa conclusione, cui mena l'esame logico della legge, è confermata dalla esegesi della legge stessa; risultando dalla discussione parlamentare (V. *Atti parlamentari*, Legislatura XVI, Sess. 3ª, tornata

Sebbene nella ripetuta tabella i lavori pel porto di Porto Maurizio siano indicati semplicemente con la dizione « Prolungamento del molo di ponente » *pure in essi devono intendersi comprese* le costruzioni delle banchine occorrenti per le operazioni di commercio e per migliorare i fondali (1).

Con la legge 6 agosto 1893, n. 468, il Governo del Re fu autorizzato a sostituire, d'accordo col Comune in-

---

25 giugno 1889) nel modo più manifesto che quell'articolo fu aggiunto, appunto per riparare l'omissione di tali opere nella tabella; ma nè dall'on. Berio, alle cui istanze piegossi la Commissione e il Ministero, punto si richiese per tali opere una condizione privilegiata su tutte le altre comprese nella tabella stessa quanto agli obblighi incombenti alle Provincie e ai Comuni, nè sarebbe stato logico che tali opere, le quali in via di emendamento alla legge venivano introdotte nel novero delle altre, alle quali erasi già con preferenza rivolta l'attenzione del legislatore, si facesse rispetto a quella una condizione di eccezionale favore. Sta del resto la parola esplicita dello stesso proponente, il quale, nel ragionare della somma che per tali opere avrebbe dovuto stralciarsi dal fondo degli imprevisti, dichiarava che a suo giudizio doveva ritenersi sufficiente, tenuto conto del concorso che avrebbero dato nella spesa la Provincia e i Comuni ».

(1) Anche siffatta intelligenza della legge 14 luglio 1889 e dell'annessa tabella ha il suo fondamento negli atti parlamentari relativi alla legge medesima e che nella decisione sono opportunamente richiamati:

« Considerato quanto alla terza partita di lire 1848. 75 per il porto di Porto Maurizio che, quantunque nella tabella annessa alla legge tale opera sia indicata semplicemente con la dizione: *Prolungamento del molo di ponente,* tale dizione riceve pure interpretazione, che potrebbe dirsi autentica, dal modo con cui se ne ragiona nella relazione parlamentare e da ciò che ne fu detto nella discussione. Nella relazione parlamentare se ne discorre in tal forma: « Porto di Porto Maurizio - Prolungamento del molo di ponente ». Fu dichiarato porto di rifugio; ma perchè possa offrire asilo sicuro alle navi, uopo è migliorarne le condizioni col prolungare il molo attuale; senza di ciò quel porto va soggetto ad interrimento. *Bisogna inoltre costruire delle banchine per le operazioni di commercio e migliorarne i fondali.* E l'on. Berio, invocando per il porto di Oneglia gli stessi favori che per i porti di San Remo e di Porto Maurizio, diceva: « Ma, se si costruiscono *delle banchine ed altre opere per facilitare lo sbarco* nei porti vicini a quello di Oneglia, e in questo nulla si fa, si distoglierà necessariamente da esso il commercio, e lo si porterà altrove; il che nessuno vi domanda di fare, perchè in Liguria ogni sentimento di bassa invidia è ovunque condannato. Il porto di San Remo ha nella tabella lo stanziamento che da molti anni gli era dovuto; quello di Porto Maurizio che fu dichiarato di prima classe, come ne aveva diritto, è contemplato pure per le opere della sua classe e *per le banchine a servizio del commercio,* e di ciò vi do lode con lo stesso sentimento col quale, per quel poco che da me dipendeva, mi adoperai per ottenergli la classificazione. Ma nè San Remo, nè Porto Maurizio vogliono la prosperità del loro porto in danno della vicina Oneglia ».

teressato, ad una o più delle opere stabilite dalla legge 14 luglio 1889, una o più opere portuali riconosciute maggiormente utili; nè all'uso di tale facoltà fu posto il limite che la sostituzione dovesse avvenire solo fra opere dello stesso genere ed attinenti alla stessa classe e categoria di porti.

La detta legge 6 agosto 1893, n. 468, è interpretativa od innovativa? (non risoluta).

La legge medesima è sufficiente a giustificare anche opere appaltate prima della sua promulgazione, ove la loro esecuzione abbia avuto luogo dopo la promulgazione col consenso del Comune interessato.

SEZIONE IV

(Decisione 9 giugno 1899, n. 274)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Catania (avv. Astor) — G. P. A. di Catania e Zeno

Impiegati comunali — Licenziamento — Domanda di riammissione in servizio — Diniego del Comune — Decisione della G P. A. — Ricorso alla IV Sezione — Attribuzioni della G. P. A. — Procedimento penale — Amnistia — Erronea interpretazione degli effetti dell'amnistia, nel caso di condanna passata in giudicato — Annullamento della decisione della G. P. A.

Il sindaco, per opporsi ad un ricorso prodotto in giudizio amministrativo contro il Comune, non ha d'uopo di speciale autorizzazione del Consiglio, avendo egli il dovere di comparire e di resistere, in adempimento della funzione affidatagli dalla legge che è quella di tutelare e mantenere integri i diritti e gl'interessi del Comune.

È competente la G. P. A. a decidere sui reclami degli impiegati comunali contro le rispettive amministrazioni che li abbiano destituiti, dispensati dal servizio, o in qualsiasi modo licenziati, sempre che non si faccia questione di diritto contrattuale. Nè può dubitarsi che il diniego a riassumere un impiegato in servizio si riassume in una forma positiva di definitivo licenziamento.

Deve però annullarsi come illegale la decisione della G. P. A. che, per ordinare la riammissione in servizio di un impiegato licenziato, sia partita dal concetto che

l'impiegato, il quale fu sottoposto a procedimento pen ed ebbe quindi a fruire di un'amnistia, debba alm presumersi immune dal reato ascrittogli, quando, al c trario, la sua reità risulti da una sentenza della Co d'appello. Onde se egli ebbe a godere dei benefizi un'amnistia, non può da ciò desumersi il suo diritto rientrare in servizio, nè l'obbligo del Comune di ria mettervelo.

Attesochè sia da esaminarsi innanzi tutto la cezione pregiudiziale sollevata contro la ricevibilità ricorso. Osserva su questo proposito il controricorrente il Consiglio comunale con la deliberazione 18 aprile 18 rigettando la istanza di lui per riammissione in servi non specificò alcun motivo del rigetto, nè diede alcun m dato al sindaco di resistere al ricorso Zeno, e che per non è giustificato l'intervento del Municipio in giudizio sostenere accuse cancellate dal sovrano provvedimento neppure accennate nella deliberazione consigliare.

Attesochè sia facile scorgere come tale eccezione abbia alcuna giuridica consistenza, dappoichè a presc dere dal considerare che per la mancanza di motivazi della deliberazione del Consiglio comunale niun grava speciale elevò il signor Zeno col suo ricorso contro la de deliberazione proposto innanzi alla G. P. A., sta poi fatto che egli stesso faceva notificare nel 30 aprile 18 quel suo ricorso al Comune di Catania; con ciò egli adu que riconosceva il legittimo interesse del Comune ad porsi al ricorso; ed in verità non è possibile sostenere contrario, essendo evidente che il Comune, del quale stesso Zeno aveva eccitato il contradittorio, aveva tutta ragione di difendere la propria deliberazione, della qu chiedevasi *ex adverso* l'annullamento. Nè per opporsi ricorso faceva d'uopo una deliberazione autorizzativa Consiglio comunale, perchè, specialmente allorchè tratt di giudizio amministrativo, il sindaco, a cui venga not cato un ricorso, ha il dovere di comparire e di resist in adempimento della funzione affidatagli dalla legge, è quella di tutelare e mantenere integri i diritti e gli teressi del Comune. Invero il sindaco per l'esplicito disp sto della legge comunale e provinciale « rappresenta

Comune in giudizio, sia attore o convenuto, e fa gli atti conservatorii dei diritti del Comune » (art. 149, n. 9 del testo unico 4 maggio 1898, n. 164); e come non può dubitarsi che fra tali atti, la di cui omissione importerebbe una di lui responsabilità, sia compreso quello diretto a combattere il ricorso proposto contro un provvedimento dell'autorità comunale, così è ugualmente certo che, anche per compiere questo atto speciale di conservazione e di difesa, esso sindaco, secondo il concetto più volte espresso da questo Collegio, non ha bisogno di autorizzazione. Non ha poi alcun pregio il richiamo, che il ricorrente ha creduto di fare alla pronunzia di questa Sezione del 6 luglio 1894, su ricorso del *Comune di Zungri contro G. P. A. di Catanzaro e Pagnotta* (1), perchè con quella decisione giustamente fu ritenuta improduttiva di ogni effetto la dichiarazione che il sindaco, comparso in giudizio come resistente ed unicamente per sostenere la validità della impugnata deliberazione consigliare di licenziamento di un impiegato, aveva emesso innanzi alla G. P. A. in senso contrario alla deliberazione medesima. Ora nella presente contestazione si verifica l'ipotesi opposta, e non si può a meno di riconoscere legittima la comparsa del Comune, e per esso dal suo sindaco tanto nello stadio innanzi alla G. P. A. per contraddire al ricorso dello Zeno, quanto nella sede attuale, in cui il sindaco ha impugnato la decisione di primo grado favorevole al reclamante, a ciò autorizzato dalle deliberazioni della Giunta comunale, del Consiglio municipale 25 giugno e 19 luglio 1898;

Attesochè, dovendosi passare all'esame del ricorso, sia da ritenersi manifestamente inattendibile il primo motivo, col quale il Comune obietta che la G. P. A. era incompetente a conoscere della questione sollevata dal signor Zeno. Basta all'uopo osservare che questi col suo reclamo proposto il 30 aprile 1898 chiedeva alla G. P. A. la revoca della deliberazione consigliare, con cui gli era stata negata la invocata riassunzione in servizio, e che la sua domanda era appoggiata unicamente sulla sentenza della Corte di appello che aveva applicato ad esso Zeno l'amnistia largita dal Sovrano Decreto 24 ottobre 1896, e sul

(1) Nella *Giust. Amm.*, Anno V, p. I, pag. 355.

Regolamento organico municipale di Catania. La contestazione pertanto cadeva non già sopra la valutazione di rapporti di diritto privato, e tanto meno sopra l'osservanza di patti contrattuali, ma esclusivamente sulla questione se a riguardo dello Zeno si fosse fatta, o no, retta applicazione delle norme organiche e disciplinari fissate dal Comune pei proprii impiegati, materia questa che, riferendosi allo stato dell'impiegato ed allo apprezzamento degli estremi richiesti per la cessazione dall'impiego a causa di demeriti, attiene essenzialmente al diritto pubblico.

Ciò posto, non si può dubitare della competenza della G. P. A., secondo quanto esplicitamente dispone l'art. 1, n. 12 della legge 1° maggio 1890, n. 6837, pel quale articolo la Giunta suddetta è investita di giurisdizione amministrativa per decidere, pronunziando anche in merito, dei ricorsi degl' impiegati comunali contro le deliberazioni delle rispettive amministrazioni che li abbiano destituiti, dispensati dal servizio, o in qualsiasi altra forma licenziati.

Tale era appunto il caso del signor Zeno, dappoichè il diniego di sua riammissione in servizio si risolveva sostanzialmente in una forma positiva di definitivo licenziamento, e bene egli proponeva contro quel deliberato il suo reclamo alla G. P. A. competente a decidere in merito, a decidere cioè se ricorressero, o no, gli estremi voluti dalla legge per far luogo alla revoca, che costituiva l'oggetto della di lui domanda.

Del resto il Comune, sia nelle conclusioni presentate alla G. P. A., sia nel ricorso attuale, non ha mai creduto di sollevare l'eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa nei sensi dell'art. 41 della legge 2 giugno 1889, n. 6166; e con ciò ha mostrato di avere esso medesimo ben poca fede nella esattezza delle asserzioni poste a base del 1° motivo del suo ricorso.

Attesochè per le stesse considerazioni ora esposte non meriti accoglimento il 2° motivo, col quale dal ricorrente Municipio si afferma che la G. P. A. incorse in un eccesso di potere, avendo essa deciso una controversia che si dice non compresa tra quelle deferite alla sua competenza dall'art. 1, n. 12 della menzionata legge 1° maggio 1890, inquantochè la deliberazione dallo Zeno impugnata non lo

destituiva, nè lo dispensava dal servizio, nè lo licenziava. Se è vero che dalla materiale locuzione di quella deliberazione non appariva alcuna delle formole sopra specificate, è altrettanto certo, come fu già avvertito, che la sostanza della deliberazione medesima, la quale negava allo Zeno il suo ripristinamento tra gl'impiegati del Comune, era quella di un vero e proprio licenziamento; e ciò, in coerenza a quanto stabilisce l'ultima parte del citato articolo 1, n. 12 della legge, vale ad eliminare qualsiasi concetto di esorbitanza dai limiti della potestà attribuita alla G. P. A., la quale legalmente si ritenne investita dell'affare, su cui la sua giurisdizione era stata eccitata;

Attesochè in ordine ai motivi terzo e quarto del ricorso, coi quali direttamente attaccandosi il merito della pronunzia della G. P. A., sono elevate le censure di travisamento di fatto e di violazione dell'art. 148 del Regolamento organico e di servizio municipale, si rende indispensabile riassumere le considerazioni, che l'impugnata pronunzia sostanzialmente inspirarono.

Disse la G. P. A. che, in seguito alla dichiarazione della Corte di appello di non luogo a procedimento per effetto dell'amnistia, essendo stato precluso allo Zeno l'adito di potere in altra sede giudiziaria conseguire una eventuale completa discolpa di ogni responsabilità penale, dovevasi a di lui riguardo riconoscere applicabile la massima che il dubbio si risolve a favore dell'imputato, e che perciò egli era da ritenersi immune del reato ascrittogli; disse poi violato dalla deliberazione consigliare l'art. 148 del vigente regolamento organico e di servizio municipale, perchè l'articolo stesso dispone che l'impiegato sottoposto a giudizio penale debba essere destituito quando sia stato condannato a pena afflittiva e disonorante, possa essere destituito quando sia stato condannato ad altra pena afflittiva, e quando poi sia stato prosciolto per assoluzione o per dichiarazione di non farsi luogo a procedimento, gli debbono essere corrisposti gli arretrati dello stipendio se egli fosse stato detenuto o sospeso;

Attesochè siffatto ragionamento della G. P. A. si ravvisi non interamente conforme alle risultanze degli atti ed alle disposizioni che essa Giunta intese di applicare. Ed in vero, il signor Zeno, che dal Tribunale penale era stato

riconosciuto colpevole di falso continuato in scrittura p
vata e condannato a quindici mesi di reclusione, non
già prosciolto dai giudici di Appello perchè i fatti delittu
non sussistessero o perchè egli non li avesse commessi.
Corte non fece altro che ammetterlo al beneficio dell'am
stia la quale, ai termini del R. Decreto 24 ottobre 18
n. 464 (art. 2), poteva in tanto essergli applicata in qua
il reato da lui commesso rientrasse nel novero di quelli
i quali la legge stabilisce una pena restrittiva della libe
personale fino ai sei mesi.

Ma per poter giungere a questa benigna conclusi
la Corte d'appello dovè apprezzare i fatti pei quali il T
bunale aveva pronunciato condanna ad una pena di mo
eccedente il detto limite massimo fissato dalla indulge
sovrana: ed il risultato di tale apprezzamento, come si leg
nel dispositivo della sentenza della Corte, si fu che que
ebbe a dichiarare: « che l'appellante commise la falsità
scrittura privata per procurare a sè stesso un mezzo p
batorio di fatti veri. » La Corte adunque nè escluse l'e
stenza del falso, nè disconobbe la reità dell'imputato: affer
anzi l'una e l'altra, e soltanto al titolo di falso riten
dal Tribunale sostituì una figura meno grave dello ste
reato, la quale essendo punibile fino a sei mesi di reclusio
giusta l'art. 282 del Cod. pen., rese possibile, non com
tandosi l'aggravante della continuazione, l'applicazione
l'amnistia, e per la conseguente abolizione dell'azione p
nale la dichiarazione di non luogo a procedere. Posti que
termini di fatto non può dirsi esatta la illazione della
P. A. circa l'applicabilità al concreto caso della massi
del diritto penale, secondo la quale il dubbio della re
si risolve nella presunzione dell'innocenza, per guisa che
Zeno « doveva considerarsi immune dal reato ascrittogli
A questa affermazione ostava la surriferita dichiarazi
della sentenza passata ormai in giudicato della Corte
appello; la quale non si trovò in istato di dubbio, e in t
caso avrebbe pronunciato l'assoluzione, ma espresse la c
tezza della sua convinzione che, se non fosse stato eman
il R. Decreto 24 ottobre 1896, avrebbe avuto per legitti
ed imprescindibile corollario la condanna dell'appellan
Poichè pertanto il dubbio non esisteva nel caso concre
fuori di proposito s'invocava dalla Giunta il precitato pr
cipio di giure penale.

D'altro canto, l'amnistia, che è istituto d'ordine eminentemente pubblico, vale secondo l'art. 86 del Cod. pen., ad estinguere l'azione penale ed a far cessare la esecuzione della condanna e tutti gli effetti penali di essa, ma non reca alcun pregiudizio all'esperimento delle azioni civili che possano competere ai terzi (art. 102 e 103 del Cod. pen. e 6 del Cod. proc. pen.), e tanto meno può avere efficacia per contrastare l'esplicamento di provvedimenti amministrativi e disciplinari contro l'autore del fatto delittuoso, le di cui conseguenze penali vengono condonate dalla clemenza del Principe;

Attesochè non sia a dubitarsi che, se i suesposti concetti avesse tenuti presenti, la G. P. A. si sarebbe facilmente persuasa che l'art. 148 del Regolamento organico e di servizio vigente pel Municipio di Catania non suffragava l'assunto del reclamante. La favorevole disposizione contenuta nell'alinea di quell'articolo, allorchè parla di reintegrazione nell'impiego in seguito a giudizio terminato con l'assoluzione o con la dichiarazione di non luogo a procedimento, evidentemente si riferisce ai casi in cui sia stata stabilita la innocenza dell'impiegato imputato, o non sia stata provata la di lui reità (assoluzione), oppure sia stata esclusa la esistenza del fatto addebitatogli (dichiarazione di non luogo); ma quando all'incontro il fatto sia stato accertato nella sua materiale esistenza e negli elementi giuridici che gl'imprimono la caratteristica di reato, e quando colui a cui il fatto fu imputato ne sia stato riconosciuto autore da due sentenze del magistrato competente, l'ultima delle quali, divenuta irretrattabile, troncò il procedimento unicamente per motivo estraneo tanto alla essenza obiettiva del reato quanto a quella subiettiva della incorsa responsabilità penale, sarebbe in verità contrario alle norme di sana ermeneutica giuridica il volere scorgere compreso nell'anzidetta disposizione ciò che manifestamente da essa si volle escluso. Ripugna infatti ad ogni principio razionale e morale che siasi voluto riserbare parità di trattamento amministrativo tanto a chi fu proclamato immune da una accusa o dimostrata ingiusta o non sorretta da prove bastanti, quanto a colui che avendo evitato la condanna soltanto in grazia di un beneficio sovrano, non cessa per questo di essere reputato immeritevole della fiducia dell'Amministrazione;

Attesochè, se alla stregua dei concetti fin qui svolti devesi intendere il contenuto dell'art. 148 del regolamento più volte menzionato, avuto pure riguardo all'indole peculiare di quella disposizione disciplinare ed allo spirito che la informa, sia perciò da ritenersi erronea l'applicazione che dell'alinea dell'articolo stesso fece la G. P. A. Nè in contrario può valere la statuizione del capoverso ultimo dell'art. 144 del regolamento laddove è detto che « nessun impiegato del Comune può essere rimosso o altrimenti punito senza indicargli i motivi della punizione e udirne le discolpe, e quindi senza che ne sia colpevole », perchè la contestazione delle accuse e l'esercizio del diritto della difesa non mancarono nel caso in questione, ed ebbero anzi il più ampio svolgimento dopo che una formale istruttoria penale ed il contradditorio di due giudizii orali, dinanzi al Tribunale e dinanzi alla Corte di appello, assicurarono lo adempimento di tutte le garenzie dovute alla sorte dello imputato;

Attesochè per le stesse ragioni per le quali si ravvisa fondata la censura di illegalità dal ricorrente Comune proposta contro la decisione della G. P. A. questa Sezione riconosca legale e produttiva di effetti la deliberazione del Consiglio comunale di Catania del 18 aprile 1898, che respinse le istanze dello Zeno, e che dalla Giunta anzidetta fu revocata;

Attesochè non sia luogo a provvedere in ordine alle spese, mancando da parte del Comune qualsiasi domanda in proposito;

Attesochè, per quanto riguarda le espressioni adoperate nel ricorso del Comune all'indirizzo della G. P. A., e delle quali dal Prefetto che la presiede è stata domandata la cancellazione, questa Sezione, mentre dichiara di riprovare la soverchia vivacità di talune parole e di taluni apprezzamenti contenuti nel ricorso anzidetto, non confacenti alla serietà ed alla serenità della difesa, reputi per altro che non sia da farsi uso della facoltà data dall'art. 63 Cod. di proc. civ., non scorgendo accertato il carattere oltraggioso delle espressioni che secondo l'articolo stesso può consigliarne la soppressione;

Per questi motivi, la Sezione, respinta la eccezione di irricevibilità del ricorso, in accoglimento del medesimo, an-

nulla la decisione ora indicata, che revocò la deliberazione 18 aprile 1898, con la quale il Consiglio comunale di Catania aveva respinto la domanda del già impiegato municipale Alfredo Zeno per riammissione in servizio e per pagamento di stipendii, e tale deliberazione dichiara valida ed efficace.

SEZIONE IV

(Decisione 16 giugno 1899, n. 286)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Confraternita del SS. Sagramento in Castelfidardo (avv. Gambini) — G. P. A. e Intendenza di Finanza di Ancona (avv. erar. Paolucci)

Inabili al lavoro — Obbligo delle Confraternite di concorrere alle spese di mantenimento — Se necessario il sopravanzo nel bilancio — Casi in cui le Confraternite vanno esenti dal concorso — Decreto legislativo 19 novembre 1889, n. 6535.

Perchè le rendite di una Confraternita possano essere apprese pel concorso al mantenimento degl'inabili al lavoro, non è necessario che nel bilancio dell'ente si verifichi un sopravanzo per l'anno in cui si riferiscono le spese anticipate dallo Stato per detto mantenimento.

Le Confraternite sono esonerate dal concorrere alle spese di cui sopra nel solo caso che le loro rendite siano state assorbite dalle spese che per l'art. 20 del decreto legislativo 19 novembre 1899, n. 6535 hanno la precedenza su quelle del mantenimento dei mendici (come le spese per riparazioni straordinarie degli edifizi, ecc.).

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 341)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Comune di San Giovanni in Fiore (avv. Conflenti) — Prefetto di Cosenza e De Marco (avv. Matticoli)

Ufficiale sanitario — Poteri del Prefetto nella sua nomina — Ufficiale nominato per un triennio — Se il Prefetto possa rifiutarsi alla conferma deliberata dal Consiglio comunale in vista della proposta di altro candidato fatta dal Consiglio provinciale sanitario.

Il Prefetto è chiamato dalla legge a pronunziarsi, con giudizio insindacabile, sul candidato proposto dal

Consiglio comunale al posto di ufficiale sanitario, e non a costituire un confronto fra quel candidato ed altro dal Consiglio non proposto ed additato invece dal Consiglio sanitario provinciale.

Non può quindi il Prefetto, che già ebbe ad approvare la nomina di un ufficiale sanitario per un triennio sull'unanime parere di detto Consiglio sanitario, rifiutarsi di approvarne la conferma per il triennio successivo, sol perchè il medesimo Consiglio sanitario si manifesti poi contrario al detto ufficiale e dia voto favorevole ad altro candidato: tanto più se per l'accettazione della proposta conferma concorra anche il fatto dei servigi lodevoli resi da quell'ufficiale all'igiene, e delle prove non dubbie di conoscenza in materia igienica date nel corso del triennio precedente.

SEZIONE IV

(Decisione 11 agosto 1899, n. 381)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Vitaliani (avv. Rosano) — Ministero dell'Interno e Iozzi

Ricorso alla IV Sezione — Morte del ricorrente — Eredi — Rinunzia — Azione popolare — Costituzione di parte civile.

Con la morte del ricorrente non cessa il procedimento del ricorso innanzi alla IV Sezione; ma è mestieri, ad ottenere tale effetto, che gli eredi producano atto di recesso dal ricorso.

L'azione popolare, concessa dall'art. 129 della legge com. e prov., va limitata ai giudizi in sede civile, nè si estende fino alla costituzione di parte civile in giudizio penale (1).

Attesochè non possa dirsi, rispetto al Consiglio di Stato, cessata la materia del contendere, in conseguenza della morte del cav. Clemente Vitaliani. In virtù della domanda e in virtù della propria legge organica questo Collegio non può ingerirsi nelle conseguenze di un fatto, la cui disamina rientra nella giurisdizione di altro magistrato, dovendo, in-

(1) Conforme la decisione 8 maggio 1891, *n. 109, Carbonaro — G. P. A. di Catania*, nella *Giust. Amm.*, 1891, I, pag. 181.

vece, attendere esclusivamente allo stato di fatto e di diritto al momento del ricorso. Gli eredi del ricorrente avevano aperto la via del recesso dal ricorso, nei modi prescritti dall'art. 30 del regolamento di procedura dinanzi a questa IV Sezione; avendo ciò trascurato è mestieri discutere il merito del loro gravame.

Attesochè il primo mezzo del reclamo risulti consono alla giurisprudenza prevalsa presso questo Collegio circa il non essere nell'art. 129 della legge com. e prov. inclusa l'ipotesi di costituzione di parte civile in giudizio penale. L'azione che quell'articolo concede ai cittadini contribuenti per far valere ragioni spettanti al Comune altra non è che quella esperibile in sede civile, indipendentemente dal processo penale, come si deriva dall'intervento in causa del Comune coll'articolo stesso disposto, il quale intervento non può aver luogo nella causa pènale, e dal confronto del testo di quell'articolo con gli art. 82 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza e 117 del relativo regolamento amministrativo.

Attesochè, fondato il primo mezzo, riesce superfluo trattenersi su gli altri motivi del ricorso.

Per questi motivi, la Sezione accoglie il ricorso e annulla il R. D. 21 aprile 1899, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 maggio 1899, n. 232).

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE.

Congregazione di Carità di Fermo (avv. Vitali e Mucci) — G. P. A. e Deputazione Provinciale di Ascoli Piceno (avv. Dari).

Mentecatti — Ordinanza — Regolamenti — Domicilio di soccorso — Obbligo delle Provincie al rimborso.

Per l'art. 203, n. 10, della legge comunale del 1889 le Provincie non sono obbligate ad assumere senz'altro la spesa del mantenimento di qualsiasi infermo di mente ad esse pertinente per domicilio di soccorso, ma solo di quei dementi, che, qualunque sia il nome e la causa della malattia da cui sono affetti, possano riuscire pericolosi a sè o ad altri, o essere occasione di scandalo. Epperò i regolamenti che dichiarino che tale deve essere la condizione del demente per potere essere ricoverato a carico

obbligatorio della Provincia, non sono contrari alla c stituzione e alle altre leggi dello Stato, e quindi nei r golamenti stessi le Provincie possono, senza nulla violar stabilire le cautele necessarie ad impedire che si faccia ad esse assumere spese maggiori di quelle che per leg sono dichiarate obbligatorie.

Allorchè l'autorità politica, con regolari ordinan appoggiate a motivi di urgenza e di ordine pubblic richiese il ricovero di individui in un manicomio, perc riconosciuti, in seguito a visita medica, affetti da m lattie mentali di carattere pericoloso, fra le quali p andare e va compreso l'ebetismo accompagnato da ep lessia, la Congregazione di carità, amministratrice d manicomio, tenuta ad osservare le dette ordinanze, ha diritto di richiedere ed ottenere il rimborso delle ret dei ricoverati dalla Provincia, alla quale appartengo i ricoverati per domicilio di soccorso, ai termini dell'a ticolo 203, n. 10, della legge comunale (1).

SEZIONE IV

(Decisione 23 giugno 1899, n. 306)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Ciocca (avv. Poddigue) — G. P. A. di Roma e Comune di Albano Laziale (avv. Fulci)

Quasi contratto giudiziale — Se applicabile ai giudizi del co tenzioso amministrativo — Deliberazione della Giunta ordine a permissione di adibire edifici urbani ad uso di f nile — Esecuzione del sindaco — Facoltà del sindaco esecuzione dei regolamenti comunali — Mezzi istrutto disposti dalla G. P. A.

Prescindendo dal vedere se il concetto del quasi co tratto giudiziale possa trovare assoluta applicazione

---

(1) La Deputazione provinciale di Ascoli aveva raccolti e prod dinanzi alla G. P. A. degli elementi per dimostrare che alcuni dei menti ricoverati non si trovavano nelle condizioni di malattia sig ficata nel regolamento, e che la Giunta ha tenuto validi agli effetti de causa. Ma la Sezione ha ritenuto che quegli elementi potevano serv come motivo di reclamare alla superiore autorità politica contro l'o rato della inferiore, o per fare dichiarare la eventuale responsabil del funzionario che emise le ordinanze quando venissero da chi di gione riconosciute arbitrarie, o per richiedere il licenziamento dei m

rapporti di diritto pubblico dedotti in via contenziosa all'esame di un Collegio investito di giurisdizione amministrativa, è in ogni caso fuor di luogo parlare di violazione di quasi-contratto, quando nelle posizioni di fatto non esista in realtà alcun accordo fra le parti contendenti.

Se con sua deliberazione la Giunta municipale abbia deferito all'ingegnere del Comune il verificare se un fabbricato fosse, dopo l'incendio che in parte lo distrusse, ancora tanto solido da comportare la ricopertura, invitandolo altresì ad avvisare sulla convenienza o meno di permetterne la destinazione ad uso di fienile; e se l'ingegnere abbia risposto affermativamente alla prima domanda, accennando d'altra parte a pericoli che avrebbe potuto presentare la destinazione a fienile, non eccede il pensiero della Giunta medesima il sindaco che abbia notificato agl'interessati il permesso di procedere alla ricopertura con riserva di qualsiasi deliberazione circa l'uso a cui si volesse destinare l'edificio, e che con una seconda comunicazione ad evitare ogni equivoco sul senso del permesso già dato, diffidi gl'interessati stessi che tale permesso non deve interpretarsi come includente la facoltà di adibire nuovamente il locale ad uso di fienile.

Se il regolamento di polizia urbana detta norme e limiti sulla destinazione degli edifici ad uso di fienile, appartiene al sindaco, anche indipendentemente da ogni intervento della Giunta, il procedere a tale intimazione iure proprio, *essendo fuori dubbio che appunto ad esso, come capo dell'Amministrazione comunale, spetta il provvedere all'osservanza dei regolamenti (art. 149, n. 6, della legge com. e prov. testo unico del 4 maggio 1898).*

Il determinare dove comincia e dove finisca la cinta urbana della città è questione di mero fatto, come è questione di semplice apprezzamento il vedere se un depo-

---

lati dal manicomio qualora fosse venuta meno la ragione per cui erano stati ricoverati, ma non possono valere contro la Congregazione di carità che, osservando le ordinanze, ha osservato le prescrizioni dell'art. 79 della legge 17 luglio 1890, ed ha diritto quindi, indipendentemente da quanto nel regolamento speciale sia disposto, al rimborso della spesa di mantenimento di detti dementi, da parte della Provincia di Ascoli, per la quale la spesa stessa è dichiarata obbligatoria dalla legge comunale.

sito di materia facilmente infiammabile, data la sua situazione, costituisca o no un pubblico pericolo; e quando su tali punti le parti non si accordano è in facoltà della G. P. A. il decidere la controversia e l'ordinare un mezzo istruttorio.

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 401).

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Carocci (avv. Angeloni) — Prefetto di Perugia e Comune di Castelritaldi e San Giovanni (avv. Santucci)

Giunta prov. amm. — Decreto di differimento senza prefissione di termine, senza deliberazione della Giunta e non notificato all'avversario — Se porti decadenza dal ricorso — Perenzione d'istanza — Se ammessibile — Ricorso di segretario comunale licenziato — Incompetenza della G. P. A. in sede contenziosa — Effetto sospensivo del termine.

Sebbene siano gravi irregolarità di procedimento quelle di avere il presidente della G. P. A. differita la trattazione del ricorso senza precisione di tempo, e senza una deliberazione della Giunta, e di non essere stato il decreto presidenziale notificato alla parte avversaria, tuttavia da queste irregolarità non deriva la conseguenza gravissima della decadenza del ricorso.

Nel procedimento innanzi alla G. P. A. non è ammessa la perenzione d'istanza.

La G. P. A. deve dichiararsi incompetente a giudicare del ricorso del segretario comunale contro il suo licenziamento, allorchè tale ricorso sia deferito ad essa in sede contenziosa anzichè in sede tutoria.

Tuttavia la presentazione di tale ricorso sospende il termine per ricorrere innanzi alla G. P. A. nella sede competente.

Attesochè alla Giunta provinciale amministrativa due questioni erano state sottoposte, ambedue di indole pregiudiziale, l'una sull'incompetenza di essa Giunta a conoscere del ricorso, perchè questo essendo diretto contro l'atto di licenziamento dall'ufficio di segretario comunale, era stato proposto nella sede e con le forme del procedimento contenzioso; l'altro sulla decadenza del ricorso stesso, perchè

dopo la fissazione dell'udienza decretata dal presidente della Giunta ai termini dell'art. 9 della legge 1° maggio 1890, n. 6837, la discussione non ebbe luogo nel designato giorno 20 gennaio 1894, ed a nessuno altro atto fu proceduto fino a quando nel 22 marzo 1898 il ricorso fu riassunto dal ricorrente Giuseppe Carocci. E la Giunta provinciale amministrativa, ritenendo quest'ultima questione pregiudiziale alla prima, accolse la eccezione di decadenza del ricorso pei precipui seguenti motivi, e cioè: perchè al comune di Castelritaldi non fu notificato il decreto presidenziale di rinvio; perchè non al presidente, ma alla Giunta provinciale sarebbe spettata la decisione di differimento; e perchè, essendo decorsi più di 3 anni senza essere stato fatto alcuno atto di procedura, erasi operata la perenzione stabilita dall'art. 338 del Cod. di proc. civ.

Attesochè senza che occorra pei fini dell'attuale controversia esaminare quale delle due questioni suaccennate la G. P. A. avrebbe dovuto prima risolvere, la indagine sostanziale a cui richiama il ricorso proposto contro la decisione della Giunta provinciale anzidetta, deve convergere sulla giuridica attendibilità delle teoriche e delle considerazioni che all'impugnata decisione furono substrato.

Attesochè, mentre non può non riconoscersi una irregolarità grave nel fatto che, dopo la già stabilita discussione del ricorso, la trattazione di questo venne su istanza del ricorrente differita senza precisione di tempo, senza notificazione del decreto presidenziale alla parte avversaria, e senza che fosse intervenuta una pronunzia interlocutoria della G. P. A., unica competente secondo l'art. 11 della legge 1° maggio 1890 e secondo l'art. 34 del regolamento 4 giugno 1891, a conoscere se e quali altri documenti ed atti istruttorii fosse ancora necessario di assumere per la decisione del merito, tuttavia da questa irregolarità grave non è dato dedurre la conseguenza gravissima a cui giunse la G. P. A. allorchè con la pronunzia ora impugnata stabilì la decadenza del ricorso.

Attesochè è infatti massima fondamentale di diritto giudiziario che nessuna sanzione di nullità o di decadenza possa essere applicata dal giudice, se questi non la trovi già dichiarata dall'esplicita parola della legge. Ove la legge taccia, non è lecito supplire al suo silenzio con argomenti

d'induzione o di analogia, di cui in questa peculiare materi
non è consentita la applicabilità; nè giova la osservazion
contenuta nella decisione impugnata, che la legge sull'or
dinamento della giustizia amministrativa ha inteso di regolar
lo svolgimento della procedura contenziosa con forme rigid
e perentorie; questo rilievo avrebbe anzi dovuto contribuir
ad escludere il concetto della decadenza del ricorso, perch
la legge succitata ed il relativo regolamento enunciano in
fatti diversi casi di decadenza, ma fra tali casi, la di cui spe
cificazione non può essere che tassativa, non è compreso quell
che formava oggetto della quistione. La stessa decision
impugnata riconosce che il ricorso era stato proposto co
la osservanza dei termini e delle forme procedurali; non er
perciò da parlarsi nè di irricevibilità iniziale del ricorso
nè di alcuna delle decadenze esplicitamente comminate dal
l'art. 5 e dall'art. 9 della legge surriferita; e tanto men
potevasi rinvenire una giuridica ragione di decadenza i
una irritualità successiva che non è tra quelle dalla legg
colpite con la detta sanzione estrema ed irreparabile.

Attesochè lo stesso è a dirsi in ordine alla ritenuta peren
zione del ricorso. La G. P. A. affermò « non potersi dubitar
che l'istituto della perenzione fondato su necessità di ordin
pubblico ed applicabile sia al rito formale che sommari
nella ordinaria procedura non debba per analogia appli
carsi nel procedimento contenzioso amministrativo »; m
siffatto ragionamento della Giunta si infrange contro l
norme regolatrici sopra ricordate e contro l'altro principi
ugualmente fondamentale e direttivo, sancito dall'art.
delle disposizioni preliminari al Codice civile.

Attesochè alla stregua di questi concetti è manifest
che la perenzione della domanda in tanto può avverarsi, i
quanto sia espressamente disposta dalla legge: essa si oper
ope legis, ma non può operarsi quando la legge manch
ed è certo che neppure per le domande proposte nei giu
dizi dinanzi ai magistrati ordinari potrebbe aver luogo, s
la legge di rito civile non avesse negli art. 338 e seguent
stabilito e disciplinato questo peculiare istituto, inteso a
evitare il soverchio prolungarsi delle liti, *ne lites fiant pen
immortales*. Ora, se questo è, e se di perenzione nessu
accenno è fatto nelle leggi e nei regolamenti che gover
nano l'esperimento ed il corso dell'azione nei procediment

contenziosi innanzi alle Giunte provinciali amministrative ed innanzi a questa Sezione, resta esclusa ogni possibilità giuridica che a questi ultimi procedimenti vengano estese le disposizioni di un istituto vigente per giudizi di ordine affatto distinto e diverso, tanto più ove si rifletta al carattere restrittivo di tali disposizioni prescriventi una limitazione agli esercizi dei diritti individuali. Nè è fuori di proposito rilevare che quando talune fra le norme stabilite dal Codice di procedura civile si vollero mutuare al procedimento contenzioso in sede amministrativa, le leggi e regolamenti a questi relative, fecero delle norme stesse espressa menzione: basta tra l'altro ricordare le disposizioni circa la ricusazione, circa l'azione di revocazione, circa l'intervento in causa, e sopra tutto quelle circa la rinunzia al ricorso, della quale si occupano l'art. 30 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889, n. 6516, e l'art. 61 del regolamento 4 giugno 1891, n. 273. Tenuto presente che dal Codice di procedura civile tanto l'istituto della perenzione dell'istanza quanto quello della rinunzia agli atti del giudizio sono contemplati di seguito l'uno all'altro sotto la stessa sezione che parla dei modi di cessazione del procedimento, l'esplicito richiamo delle sole disposizioni relative al secondo dei detti istituti, ed il silenzio serbato in ordine al primo non possono essere altrimenti interpretate se non che con l'applicazione del noto principio *lex ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit.*

Attesochè discende da tutto ciò la necessaria illazione che errò la G. P. A., allorchè volle porre a base della sua decisione una argomentazione analogica, non ricordando che per l'applicazione di prescrizioni limitative nessun altro argomento è permesso che non sia la espressa e positiva sanzione della legge.

Attesochè se la G. P. A. avesse ispirato la sua risoluzione ai criteri suesposti, i quali imponevano il rigetto dell'eccezione di decadenza del ricorso, essa, di fronte all'altra questione pregiudiziale, sollevata d'accordo delle parti, avrebbe dovuto dichiarare la propria incompetenza a conoscere del ricorso medesimo stato ad essa deferito in sede contenziosa, mentre i ricorsi della specie sono regolati dalle particolari disposizioni dell'art. 12 della legge com. e prov. (art. 112 dell'attuale testo unico 4 maggio 1898,

n. 164) e degli art. 20 e seguenti del regolarmento approvato con R. D. 10 giugno 1889, n. 6107, e rimettere le parti avanti la Giunta stessa costituita in sede tutoria ai termini degli art. 10 e 112 del succitato testo unico ora vigente della legge comunale.

Attesochè ciò che non venne fatto dalla G. P. A. può e crede di fare questa Sezione, la quale ravvisa nel concreto caso quell'errore scusabile che di fronte al ricorso prodotto innanzi ad autorità incompetente, vale a sospendere la decorrenza del termine stabilito perchè all'autorità competente si possa ricorrere.

Per questi motivi, la Sezione annulla la impugnata decisione ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 15 settembre 1899, n. 426)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Guglielmi (avv. Garofalo) — G. P. A. e Comune di Catania.

Deliberazioni comunali — Notificazione all'interessato — Se sia condizione della esecutorietà — Applicazione della sospensione ad un salariato — Giudizio insindacabile della Giunta provinciale amministrativa.

L'art. 298 della legge com. e prov. stabilisce la decorrenza del termine dei trenta giorni pel reclamo gerarchico, che comincia dalla intimazione del deliberato contro il quale si vuol ricorrere; e non può applicarsi a tutt'altro caso; nè può in base ad esso pretendersi di far dipendere dalla formale intimazione, per via d'usciere, la esecutorietà della deliberazione consigliare, nei rapporti della persona a cui essa si riferisce.

Se la Giunta municipale, applicando le pene disciplinari stabilite dal regolamento comunale ad un salariato, abbia ritenuto che nelle circostanze del fatto si riscontrino le aggravanti, per le quali, a tenore del regolamento stesso, si possa infliggere la sospensione, anzichè una pena minore, tale giudizio viene giustamente ritenuto insindacabile dalla G. P. A., che è chiamata a giudicare del ricorso a termini del n. 2 dell'art. 2 della sua legge organica.

SEZIONE IV

(Decisione 15 settembre 1899, n. 428)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* PERLA

Di Stasio (avv. Zappalà) — Ministero di Grazia e Giustizia

Nomine alla magistratura — Se il Governo sia obbligato a richiamare in servizio un dimissionario — Facoltà discrezionali del Governo circa le nomine degli avvocati e professori di diritto — Limiti attuali — Nomina ai posti superiori a procuratore del Re e presidente di Tribunale — Facoltà insindacabile del Governo — Nomine per merito distinto — Condizioni.

La pubblica Amministrazione non è obbligata a riammettere in carriera i funzionari che abbandonarono il servizio per dimissioni volontariamente date e formalmente accettate dalla competente autorità.

Per l'art. 1° della legge 8 giugno 1890 tutte le facoltà concesse al Ministero di grazia e giustizia dall'ordinamento giudiziario del 1865 circa la nomina degli avvocati e professori di diritto agli uffici di magistratura sono state ristrette alla provvista dei posti di presidente di Tribunale e di procuratore del Re e di quelli più elevati (*art. 51, 72 e 128 del detto ordinamento*), *non essendosi per tutti i posti inferiori lasciata aperta altra via di ammissione che quella normale dell'uditorato, col concorso degli altri requisiti per la conseguente carriera.*

I titoli professionali non bastano per la nomina a giudice o sostituto procuratore del Re per merito distinto, *non potendo il limitato numero di tali posti assegnati per* merito distinto *agli avvocati conferirsi altrimenti che in base ad una speciale prova di concorso non solo per titoli, ma anche per esame, giusta le norme degli art. 15 e 16 della legge 8 giugno 1890.*

Quanto alla nomina ai posti del grado di presidente di Tribunale o di Procuratore del Re, di cui sopra, trattasi di pura e semplice facoltà deferita al Governo; onde l'apprezzamento con cui il Governo stesso creda nei casi concreti di non far uso di tale facoltà e di non essere quindi il caso d'interpellare in proposito la Commissione consultiva, non è soggetto ad alcun sindacato dinanzi la IV Sezione.

SEZIONE IV

(Decisione 11 agosto 1899, n. 379).

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* PANTALEONE

Furarotti (avv. Vinai) — Ministero delle Poste e dei Telegrafi

Collocamento a riposo — Impiegato che abbia più di 40 anni e sei mesi di servizio — Affermazioni contenute in un Decreto Reale — Come possono impugnarsi — Illegalità di un decreto che viola il bilancio — Se competente la IV Sezione.

L'acquisto del diritto del collocamento a riposo è regolato dalle stesse regole che governano il diritto a pensione. Quindi la regola per la quale la frazione di anno superiore a sei mesi è valutata per anno intero, vale anche per far raggiungere allo impiegato i 40 anni di servizio coi quali sorge nel medesimo il diritto al collocamento a riposo, al quale è correlativa la facoltà del Governo di collocare a riposo d'ufficio.

Un Decreto Reale, controfirmato dal ministro responsabile, è atto pubblico, del quale non è lecito porre in dubbio le affermazioni, salva l'iscrizione in falso.

Non spetta al Consiglio di Stato giudicare della illegalità di un decreto che autorizza una spesa, per avere violato i limiti del bilancio.

Attesochè il solo punto di questione che a questa Sezione si appartenga di esaminare sia quello della legalità del provvedimento col quale il comm. Biagio Furarotti fu collocato a riposo d'autorità, avuto riguardo alle prescrizioni delle leggi 14 aprile 1864, n. 1731, e 15 giugno 1893, n. 279, raccolte e trasfuse nel testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari approvato col R. D. 21 febbraio 1895, n. 70: indipendentemente quindi da ogni considerazione personale e da ogni apprezzamento di convenienza, sia per ciò che si riferisce alle cause ed ai fini del provvedimento, sia per ciò che si riferisce al modo del quale il comm. Furarotti ancora si offende, non cadendo, nè potendo cadere in discussione nè le qualità personali di lui non toccate in alcuna maniera nel decreto, nè i criteri di opportunità amministrativa che hanno guidato il Ministero delle poste e dei telegrafi a disegnare e tradurre in atto

il nuovo ordinamento degli uffici, che ebbe per effetto, secondo narra lo stesso ricorrente, il collocamento a riposo, in parte a seguito di domande imposte, in parte d'autorità, di venti funzionari superiori i quali o per età, o per gli anni di servizio, o per tutte e due le cose insieme avevano ormai raggiunto il diritto al conseguimento della pensione.

Attesochè dallo stato di servizio, prodotto in forma autentica dalla R. Avvocatura erariale unitamente alla memoria defensionale, risulta che il comm. Furarotti nato il 15 luglio 1839 ed entrato in servizio il 3 novembre 1856, contava nel giorno 24 febbraio 1899 in cui fu emanato il R. D. che lo collocava a riposo, 39 anni, 7 mesi e alcuni giorni di servizio non interrotto valutabile agli effetti della pensione non computato, perchè non computabile, a mente dell'art. 7 della legge 14 aprile 1864 (26 del testo unico), il servizio prestato prima dell'età di 20 anni compiuti. Evidentemente adunque il comm. Furarotti fu collocato a riposo in virtù dell'art. 5 della legge del 1864 (4 del testo unico) perchè il Ministero ritenne che per avere egli in quel giorno già oltrepassato i 6 mesi del 40° anno di servizio fosse in facoltà del Governo per l'art. 176 del testo unico di computare come compiuti i 40 anni di servizio, necessari per il primo inciso della lettera *a* dell'art. 1 della legge e del testo unico a conferire al comm. Furarotti, che non aveva raggiunto i 65 anni di età, il diritto di essere collocato a riposo e di conseguire la pensione.

Attesochè non abbia valore il primo degli argomenti che il ricorrente deduce per impugnare la legalità del provvedimento; che cioè, il Ministero, con avere ritenuto applicabile anche agli effetti del collocamento a riposo d'autorità l'art. 176 del testo unico, abbia violato l'art. 1 della legge e del testo unico, che vuole compiuti i 40 anni di servizio perchè si verifichi il diritto al collocamento a riposo.

Attesochè, infatti, detto articolo, ed al concetto ivi espresso è informata tutta la legge, pone in relazione come di causa ad effetto il diritto al collocamento a riposo e il diritto al conseguimento della pensione, subordinando entrambi nei singoli casi alle stesse condizioni di età e di numero di anni di servizio, di maniera che, salvi i casi di dispensa dal servizio o di destituzione, l'impiegato non possa conseguire la pensione se non abbia ottenuto il decreto di

collocamento a riposo (art. 19 della legge 15 giugno 1893, 174 del testo unico), e questo non ha il diritto di ottenere se non si trovi nelle condizioni prescritte per avere diritto alla pensione; onde, per quanto il decreto di collocamento a riposo e il provvedimento che attribuisce e liquida la pensione siano due atti distinti promananti da autorità diverse, sono tuttavia legati indissolubilmente l'uno all'altro dalla stessa regola che li governa entrambi.

Che per conseguenza se l'art. 32 della legge del 1893 (176 del testo unico), che ha modificato l'art. 12 di quella del 1864 allargandone la contenenza, stabilisce la regola che, per la valutazione tanto del servizio quanto dell'età, la frazione di anno che eccede i sei mesi va calcolata come un anno intiero, e se la regola vale, secondo ha giudicato costantemente la Corte dei conti nella competenza che le è esclusiva in materia di pensioni, non solamente per accrescere di una annualità la quota della pensione quando a questa l'impiegato già abbia diritto, ma anche per integrare il periodo degli anni di età o di servizio necessari a far sorgere tale diritto, ragione vuole che valga anche per determinare il diritto del funzionario al collocamento a riposo, al quale è correlativa la facoltà del Governo di giubilare d'ufficio gl'impiegati che di esso si trovino in possesso, nei limiti dell'art. 7 della legge del 1893 e con la osservanza di quanto è prescritto nel capoverso dell'articolo 5 della legge del 1864 (173 e 4 rispettivamente del testo unico). L'art. 176 pertanto prende valore non dal collocamento diverso da quello che aveva nella legge del 1864 che si è creduto dargli nella compilazione del testo unico, ma dal contenuto proprio coordinato alle altre disposizioni della legge.

Attesochè niun valore possa attribuirsi alla seconda censura che si muove al decreto, perchè in primo luogo la formola ivi adoperata « sentito il Consiglio dei ministri » è quella in uso ogni volta che è previsto che debba il Consiglio dei ministri essere interpellato prima della emanazione di un qualche provvedimento, in secondo luogo un decreto firmato dal Re sulla proposta del ministro responsabile e da questo controfirmato è un atto pubblico del quale non è lecito porre in dubbio le affermazioni, a meno di inscriverlo in falso.

Attesochè finalmente non sia da soffermarsi sulla eccezione, del resto appena adombrata nella memoria aggiunta al ricorso che il provvedimento sia stato adottato senza riguardo alle condizioni e ai limiti del bilancio, giacchè l'esaminarlo sotto questo aspetto rientrava nella speciale competenza della Corte dei conti, che con apprezzamento insindacabile lo ha ammesso a registrazione.

Per questi motivi, la IV Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 21 luglio 1899, n. 358)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Perticucci (avv. Tofani) — Comune di Castiglion Fiorentino (avv. Baccelli)

Costituzione della G. P. A. — Questioni relative — Quando possano proporsi — Ricusazione.

Consigliere appartenente a diversa Prefettura — Se possa far parte della G. P. A.

R. Decreto 26 aprile 1891, n. 221 — Estensione.

Consiglio di Stato — Divisione in Sezioni — Facoltà del Presidente di assegnare alla IV Sezione membri di altre Sezioni, nel difetto di numero legale.

Le questioni relative alla legittima costituzione del Collegio giudicante, a differenza della ricusazione, possono proporsi anche dopo la pronunzia del Collegio, in sede di gravame alla superiore autorità.

È illegittima la costituzione di una G. P. A. di cui faccia parte un consigliere di una Prefettura diversa da quella del luogo in cui la G. P. A. esercita la sua giurisdizione; a meno che il consigliere medesimo non sia stato nei modi legittimi, *anche temporaneamente, destinato a detta Prefettura.*

La facoltà, che pel R. D. 26 aprile 1891, n. 221, (trasfuso nell'art. 10 della legge com. e prov.) ha il Prefetto, di designare nel principio di ogni anno i consiglieri che devono far parte della G. P. A., non può estendersi oltre i consiglieri dipendenti dal Prefetto medesimo.

Le Sezioni, in cui internamente si divide il Consiglio di Stato, non possono considerarsi alla pari di un Collegio giudicante rispetto ad un altro; ma, avendo tutti

i membri del Consiglio potenzialmente la qualità di membri della Sezione IV, può il presidente del Consiglio, dal quale tutti *i consiglieri dipendono, designare coloro, che debbono sostituire i membri mancanti della predetta Sezione.*

SEZIONE IV

(Decisione 24 **marzo** 1899, **n.** 152)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Pelosi (avv. Sasso e Fazio) — Giunta Comunale di Picinisco e Di Troia

Ricorso alla IV Sezione — Contravvenzioni daziarie — Mancanza di provvedimento definitivo — Irricevibilità.

In materia di contravvenzioni daziarie, essendo ammesso contro le decisioni delle Giunte municipali il ricorso gerarchico in sede amministrativa, a norma dell'art. 17[illegible] del Reg. 27 febbraio 1898, è irricevibile il ricorso prodotto contro le decisioni delle Giunte suddette, o contro il sussecutivo decreto del Prefetto, non essendo questi provvedimenti definitivi (1).

---

(1) La disposizione contenuta nel citato articolo, come l'altra de[l] precedente art. 37, essendo di procedura e di competenza, investe, da[l] giorno in cui il regolamento è entrato in vigore, tutti gli affari non an[]cora definitivamente risoluti in quel giorno, e relativi a contravvenzion[i] daziarie, per le quali il contravventore siasi rimesso alla risoluzione am[]ministrativa.

E sempre poi per mancanza di provvedimento definitivo la Sezion[e] dichiarò irricevibile il ricorso con le seguenti altre decisioni:

— 10 marzo 1899, *n. 124, Arciprete di Pellegrino Parmense — G. P. A. di Parma,* poichè il ricorso era stato prodotto contro provvedimen[ti] della G. P. A. resi in sede di tutela, i quali per loro natura sono im[]pugnabili presso il Governo del Re, come era nella specie la cancella[]zione di uno stanziamento ordinato dalla G. P. A. nell'esercizio dell[a] sua potestà tutoria.

— 9 giugno 1899, *n. 275, Comune di Laureana Cilento — G. P. A. di Salerno e Cuoco,* perchè si ricorreva parimenti contro un'ordinanz[a] emanata dalla G. P. A. in sede tutoria, in base al disposto dell'art. 196 dell[a] legge com. e prov. Ed in proposito la Sezione giustamente ebbe a consid[e]rare che la G. P. A. di Salerno, elevando la sovrimposta del Comune [di] Laureana Cilento, non esplicò la funzione affidatale dagli art. 1 e 2 dell[a] legge 23 luglio 1894 (ora art. 284 della legge com. e prov. testo unic[o] 4 maggio 1898) di autorizzare i Comuni ad aumentare la sovrimposta ma si valse invece del potere delle allocazioni di ufficio di cui nell'arti[]colo 196 della legge com. e prov.

SEZIONE IV

(Decisione 21 luglio 1899, n. 354)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comune di Mogoro (avv. Mura) — G. P. A. di Cagliari e Marongiu

Segretario comunale — Licenziamento — Motivi — Cumulo d'addebiti minori — Tolleranza precedente del Comune — Se sia d'ostacolo al licenziamento — Responsabilità dell'ufficio di segreteria — Sostituto del segretario — Giudizio avanti la Sezione IV — Difetto di resistenza — Spese.

I ritardi e le trascuranze di un segretario comunale nella spedizione degli affari d'ufficio ed il grave disordine degli archivi sono sufficientissimi a legittimare il licenziamento di esso segretario.

Il difetto di un singolo addebito di eccezionale gravità può essere supplito da un cumulo di addebiti minori, sebbene questi isolatamente non sarebbero sufficienti a giustificare la misura del licenziamento.

Le tolleranze precedentemente usate dal Comune per lungo spazio di anni non possono invocarsi a favore del segretario licenziato; nè vale a scusarlo il disordine esistente nell'archivio degli altri Comuni del Regno.

La responsabilità dell'ufficio di segreteria spetta al segretario comunale e non al suo sostituto.

Nei giudizi avanti la Sezione IV del Consiglio di Stato, in difetto di resistenza, non vi è luogo a pronuncia sulle spese.

SEZIONE IV

(Decisione 15 settembre 1899, n. 429)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* SANDRELLI

Mari (avv. Tutino) — Prefetto di Palermo e Ministero delle Finanze

Esattore — Ricorso contro la dichiarazione di decadenza — Motivi che possono suffragarla — Acquiescenza alle ordinanze di vendita della cauzione e di successiva reintegrazione della medesima — Se possa successivamente l'esattore che non reintegrò la cauzione impugnare la pronunzia di decadenza.

Nel ricorso presentato alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro il decreto prefettizio che pronunzia la

decadenza dell'esattore occorre esporre i criteri della illegalità di tale atto; non avendo con essa alcuna attinenza le deduzioni e le conclusioni che riguardino i rapporti tra lo esattore, il Ricevitore provinciale ed il Comune che mirino a stabilire la obbligazione dell'uno verso gli altri. Tali deduzioni esulano dalla competenza della IV Sezione (1).

L'esattore, il quale non produsse ricorso contro le ordinanze prefettizie con cui fu disposta la vendita della sua cauzione e gli fu ordinato di reintegrarla in un dato termine, non può successivamente insorgere contro il decreto che lo dichiara decaduto, adducendo ragioni tendenti a negare la efficacia giuridica delle ordinanze suddette, dalle quali, e dalla mancata reintegrazione della cauzione consegue legittimamente la pronunzia della decadenza.

SEZIONE IV.

(Decisione 25 agosto 1899, n. 414)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* RACIOPPI

De-Leo, Zagarella ed altri (avv. Ottolenghi) — Candido (avv. Tripepi) Deputazione e Consiglio Provinciale di Reggio Calabria

Elezioni comunali — Ritardo di oltre il mese ad indire le nuove elezioni, dopo l'annullamento — Su quali liste debba aver luogo la votazione quando si ripete nell'anno successivo a quello in cui fu annullata — Elettori cancellati che appellarono — Conservazione del diritto al voto fino alla risoluzione dell'appello in qualunque epoca essa segua — Dichiarazioni postume degli elettori non votanti — Loro valore.

L'art. 85 della legge com. e prov. non contiene sanzione di nullità; e perciò quando nessuno impedimento od

(1) Il ricorrente spiegava le conclusioni seguenti:

a) che egli non doveva pagare altro debito tranne quello verso il Ricevitore provinciale e limitatamente all'anno 1896:

b) che dovevano essere rigettate le pretese del Comune, le quali si riferivano ad aggi e multe non versate, fino a che i Tribunali non avessero deciso se quelli e queste fossero, o no, dovute;

c) che, fino a quando non fossero stati nuovamente pubblicati i ruoli dei contribuenti del 1897, l'esattore fosse sollevato dall'obbligo del non riscosso, versando il solo riscosso.

ostacolo ne sia derivato al diritto degli elettori, non è causa di annullamento delle elezioni il fatto che il Prefetto non abbia osservato il termine di un mese stabilito dal detto articolo per ripetere la votazione nella sezione in cui sia stata annullata.

Approvate le nuove liste elettorali, quelle dell'anno anteriore sono legalmente inesistenti. E perciò, se una votazione annullata si debba ripetere nell'anno successivo, la nuova votazione avrà luogo sulle liste dell'anno in cui segue, e non già su quelle dell'anno antecedente (1).

L'art. 47 della legge comunale, conservando il diritto al voto in coloro che abbiano appellato in tempo debito, mantiene loro questo diritto per tutto il tempo in cui la contestazione è sub judice, *quand'anche, protraendosi la risoluzione del reclamo, essi non siano iscritti nelle liste dell'anno susseguente a quello in cui appellarono.*

Le postume dichiarazioni, senza riscontro nel verbale, dei motivi pei quali alcuni elettori si astennero dal voto, non hanno valore.

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 417)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* PERLA

Bonollo (avv. Stella) — Ministero della Pubblica Istruzione

Borse di studio — Annullato conferimento — A chi debba notificarsi — Mancata indicazione degli articoli di legge violati — Legalità pel conferimento di borse di studii — Competenza del Consiglio provinciale scolastico.

Il ricorso alla IV Sezione deve essere notificato non a tutte le persone che potrebbero avere interesse a contrastarne lo accoglimento, ma a quelle sole cui il provvedimento impugnato direttamente si riferisce.

Quindi il ricorso contro il decreto che annulla il conferimento di una borsa di studio deve notificarsi solamente al Ministero della pubblica istruzione e non anche a coloro che potrebbero sperare da un novello concorso, qualora l'annullamento fosse confermato.

(1) La decisione cita in appoggio l'art. 46 della legge com. e prov. del 1898.

La mancanza nel ricorso della indicazione degli articoli di legge che si pretendono violati costituisce nullità del ricorso stesso quando per essa vi sia incertezza assoluta sull'obbietto della domanda.

Al Consiglio scolastico provinciale compete il diritto di esaminare se la Commissione incaricata del conferimento della borsa di studio abbia ispirata la sua designazione alla retta intelligenza delle norme stabilite dal fondatore.

SEZIONE IV

(Decisione 16 giugno 1899, n. 300)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE.

Comune di Serrata (avv. Tripepi) — G. P. A. di Reggio Calabria e Gally Gregorio (avv. e De Nava)

Giudizio avanti la G. P. A. — Regolamento per l'esecuzione della legge comunale — Art. 21 e 22 — Omesso deposito dell'atto di notificazione del provvedimento impugnato reso da un Comune — Obblighi del Comune.

Revoca da parte della G. P. A. di un precedente provvedimento amministrativo — Se costituisca «revocazione» ai sensi dell'art. 17 della legge sulla giustizia amministrativa — Ricorso di un segretario comunale destituito — Poteri della G. P. A. — Caso di pronuncia preparatoria della IV Sezione del Consiglio di Stato.

Ottempera alle norme contenute negli art. 21 e 22 del regolamento per l'esecuzione dolla legge comunale la G. P. A. che, prima di decidere su di un ricorso contro un Comune, inviti quest'ultimo per mezzo del Prefetto a produrre i documenti e gli schiarimenti che creda di suo interesse.

Ove il ricorrente non abbia depositato nella segreteria della G. P. A. l'atto di notificazione del provvedimento impugnato, il Comune può, dai propri atti di ufficio, ricavare la data di tale notificazione e metterla a confronto con quella dell'intimazione del ricorso per verificare se questo sia stato interposto nei termini di legge.

Il provvedimento, con cui la G. P. A. in sede contenziosa dichiari di revocare *una precedente deliberazione adottata in sede di tutela, non può considerarsi emesso*

in sede di revocazione, *nel senso specifico di cui all'articolo 17 della legge sulla giustizia amministrativa, ma deve intendersi come un ordinario provvedimento di revoca od* annullamento *di un atto amministrativo, pronunciato nella sede amministrativa.*

Correlativa alla potestà della G. P. A. di conoscere in merito dei ricorsi dei segretari comunali destituiti è quella di giudicare se sia adeguata la pena inflitta e di moderarla.

Allorchè la Sezione IV del Consiglio di Stato sia investita della cognizione del merito può, sospesa ogni pronunzia, richiamare con decisione preparatoria tutti i documenti che al merito stesso si riferiscano.

SEZIONE IV

(Decisione 28 luglio 1899, n. 374)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di Novara (avv Tonini e Bonola) — G. P. A. di Novara e Garinelli (avv. Lollini)

Decisione della G. P. A. — Ricorso alla IV Sezione — Se il termine per l'Amministrazione decorra dalla comunicazione in forma amministrativa oppure dalla notificazione fatta dalla controparte — Licenziamento dello impiegato — A chi incomba la prova della colpa che gli viene attribuita — Effetti della decisione della G. P. A. che revoca la deliberazione di licenziamento.

Non è necessaria la notificazione, ma basta la comunicazione della decisione della G. P. A. che si fa d'ufficio alle Amministrazioni i cui atti siano impugnati, per far decorrere il termine perentorio, stabilito dall'art. 19 legge 1° maggio 1890, per presentare il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro la decisione stessa.

La formale notificazione che lo interessato faccia alla Amministrazione di una decisione della G. P. A. per gli speciali effetti della rifusione delle spese di cui sia condanna nella medesima, non può far rivivere il termine perentorio che fosse già scaduto.

L'obbligo imposto al Comune di provare la mancanza attribuita ad un impiegato, che fu causa del licenzia-

mento di questo, non costituisce una illegittima inversione dell'onere della prova, ma è la retta applicazione del principio che le colpe non si presumono, e però la G. P. A., può imporre al Comune tale prova allo scopo di riesaminare tutti gli elementi della imputazione fatta allo impiegato cui non incombe che la controprova, intesa a distruggere gli argomenti addotti per dimostrarne la colpabilità.

La revoca del provvedimento con cui è stato licenziato un impiegato, una volta profferita dalla G. P. A. produce l'effetto principale e diretto di restituirlo nell'attività di servizio; onde, se l'interessato dichiara di non intendere di ritornare al servizio della Amministrazione che lo licenziò, viene con ciò ad abbandonare volontariamente l'impiego, ed a rinunciare all'efficacia della decisione di revoca da lui provocata, della quale non può valersi per intentare altra azione contro l'Amministrazione stessa (1).

SEZIONE IV

(Decisione 13 ottobre 1899, n. 452)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Turbiglio (avv. Badini-Confalonieri) — Prefetto di Cuneo e Comune di Benevagienna (avv. Galimberti e Ferreri)

Segretario comunale — Sospensione a tempo indeterminato, ordinata dal R. delegato straordinario — Conseguente licenziamento deliberato dal Consiglio — Impossibilità di impugnare la sospensione in seguito a detto licenziamento.

---

(1) Osserva la decisione che per l'art. 50 del regolamento di procedura 4 giugno 1891 (n. 273) l'esecuzione delle decisioni della G. P. A. si fa in via amministrativa; ond'è manifesto che la comunicazione delle decisioni che si fa d'ufficio alle Amministrazioni, i cui atti siano impugnati presso quei Collegi, portano tanto sicuramente a legale conoscenza delle Amministrazioni stesse tali pronunciati in quanto le obbligano a prestarvi osservanza ed esecuzione, se l'esecutorietà non ne sia sospesa su loro formale domanda da questa Sezione fino alla decisione sui ricorsi che avverso ai pronunciati medesimi esse abbiano creduto d'interporre. Non è quindi concessibile che esse in seguito all'ufficiale comunicazione e intimazione potessero allegare ignoranza della emanazione di tali pronunciati e attendere dalla controparte un'altra notificazione pel decorrimento del termine assegnato dalla legge alla produzione del ricorso.

La sospensione, anche a tempo indeterminato, di un impiegato non può essere riguardata che come un provvedimento disciplinare transitorio. E in conseguenza, quando un tale provvedimento fu decretato nei modi legittimi, a carico di un segretario comunale, dal Regio delegato straordinario, e in seguito il Consiglio comunale convertì quella punizione temporanea nell'altra definitiva del licenziamento, il provvedimento della sospensione non può essere più impugnato innanzi la G. P. A., e quindi nemmeno innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato.

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 405)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Besozzi-Visconti (avv. Pascale) — Ministero dell'Interno e Oreglia (avv. Favales)

Ministero dell'Interno — Promozione degl'impiegati — Necessità che il merito sia riconosciuto dalla Commissione centrale permanente — Necessità del biennio di grado — Vecchio e nuovo regolamento — Facoltà della IV Sezione in ordine all'annullamento del provvedimento impugnato.

Per l'art. 42 del regolamento 13 agosto 1897, i titoli di merito acquistati dall'impiegato con servizi straordinari non bastano per sè soli a fargli conseguire la promozione fuori del turno d'anzianità, se prima non sieno stati accertati ed apprezzati dalla Commissione centrale permanente ed il voto di questa non sia divenuto esecutivo a mente dell'ultimo capoverso dell'art. 30.

Se tale giudizio e la conseguente promozione ebbero luogo sotto l'impero del detto regolamento, non ostante che i servizi speciali furono resi dallo impiegato antecedentemente, non è in facoltà del Ministero di prescindere dall'art. 40 del regolamento stesso, promovendo per merito un impiegato che non abbia ancora compiuti due anni dall'ultima promozione ottenuta.

La IV Sezione, per l'art. 38 della sua legge organica, deve limitarsi ad annullare il provvedimento ministeriale, ma non ha facoltà di modificarlo, mutando la decorrenza di una promozione.

Attesochè non sia in discussione lo speciale valore dei servigi resi in Africa dal cav. Oreglia, nè la valutazione che di essa ha fatta la Commissione centrale, nè tampoco la facoltà che avesse il Ministero di compensarli con una promozione fuori turno; ma sia in discussione unicamente la legalità del provvedimento ministeriale del 24 maggio 1898, in quanto il cav. Oreglia fu promosso per merito da consigliere di 4ª a consigliere di 3ª classe, prima che fossero scorsi due anni dalla data della nomina a consigliere di 4ª classe, sebbene quando la promozione fu proposta dalla Commissione e disposta dal Ministro, fosse già entrato in vigore il regolamento del 13 agosto 1897, che all'art. 40, confermando la regola del biennio stabilito dal R. Decreto 27 settembre 1893, n. 581, fa una sola eccezione alla regola stessa a favore degli impiegati, ai quali spetti la promozione in seguito ad esame.

Attesochè non possa attribuirsi alcun valore decisivo all'unico argomento addotto nella relazione ministeriale a difesa del provvedimento, che cioè la disposizione dell'art. 40 del regolamento 13 agosto 1897 non potesse esser d'ostacolo alla promozione del cav. Oreglia, pel motivo che quel funzionario, quando quel regolamento entrò in vigore, aveva già acquistato titolo alla promozione per merito, per la quale era stato proposto dal Ministero degli affari esteri con la lettera dell'11 agosto 1897, nel qual giorno era ancora in vigore il R. D. 29 settembre 1893, n. 481, che eccettuava anche le promozioni per merito dalla regola del biennio. Infatti questo ragionamento della memoria ministeriale non può fondarsi che sul presupposto che i servigi speciali e straordinarii di che nell'art. 19 del sovracitato regolamento del 1897 bastino da sè, per il fatto che furono resi, a far sorgere nell'impiegato, dal momento in cui furono resi, quel quasi diritto che deriva da una legittima aspettativa ad ottenere una promozione di merito. Or questo non è e non può essere; infatti nulla di simile si legge negli articoli 19 e 20 e nel capoverso dell'art. 27 del citato regolamento; nè alcuna disposizione di carattere transitorio fa salva la ragione alla promozione prima del biennio a favore degli impiegati che abbiano precedentemente prestato qualche servizio straordinario; invece per l'art. 42 analogamente a quanto era disposto negli ordinamenti vigenti nel

tempo in cui il cav. Oreglia rimase nella Colonia, i titoli di merito di un impiegato non giovano a fargli conseguire la promozione fuori del turno di anzianità, se prima non siano stati accertati od apprezzati dalla Commissione centrale permanente, e il voto di questa non sia divenuto esecutivo a mente dell'ultimo capoverso dell'art. 30. Il che vuol dire che fino a quel momento il titolo o la ragione dello impiegato ad ottenere una promozione per merito non esiste che allo stato latente, e per manifestarsi e produrre i suoi effetti ha bisogno del formale riconoscimento prescritto dal regolamento; il quale riconoscimento, non potendo aver luogo che in conformità della regola vigente in quel momento, non può produrre effetti maggiori o diversi da quelli che la regola stessa consente.

La conseguenza è che la proposta, contenuta nella nota 11 agosto 1897 del Ministero degli affari esteri a favore del cav. Oreglia, per quanto degna di essere tenuta, come fu, nella massima considerazione da quello dell'Interno, non ha potuto produrre altro effetto immediato che di promuovere il giudizio della Commissione centrale permanente sulle cose esposte nel memoriale allegato a detta nota, giudizio che, come prescrive il regolamento, è elemento indispensabile perchè la promozione per merito potesse aver luogo, e poichè il giudizio e la promozione ebbero luogo sotto l'impero del regolamento 13 agosto 1897, non era più in facoltà del Ministero di prescindere da quanto l'art. 40 del regolamento stesso dispone.

Attesochè per giustificare il provvedimento neanche si possa fare capo ad una consuetudine costantemente osservata nei varii Ministeri, per la quale una permanenza prolungata e i servigi speciali resi nella Colonia Eritrea siano considerati costituire un titolo alla promozione per merito, perchè dei varii Ministeri in proposito interpellati da quello dell'Interno, in seguito a richiesta della Commissione, il solo Ministero di grazia e giustizia ha fatto conoscere di avere per detto titolo accordata una promozione di favore a cinque funzionarii suoi dipendenti, mentre tutti gli altri considerano essere sufficiente compenso al soggiorno nella Colonia ed ai più gravi sacrifizi a cui vanno soggetti gl'impiegati ivi residenti la indennità speciale e la maggiore valutazione agli effetti della pensione del tempo ivi passato.

Attesochè per le premesse considerazioni sia da accogliere il ricorso del nobile Francesco Besozzi Visconti;

Attesochè questo Collegio non abbia facoltà, per l'articolo 38 della sua legge organica, di ridurre a giusta misura il provvedimento impugnato, col modificare la decorrenza della promozione antecedente e debba quindi restringersi ad annullare il provvedimento stesso, salvo le ultime provvidenze del Ministero.

Per questi motivi la IV Sezione accoglie il ricorso, e annulla il Decreto ministeriale, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 6 ottobre 1899, n. 442)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Palmegiaro (avv. Cuccia) — Ministero di Grazia e Giustizia (avv. erar. Viattone)

Notari — Nomine ai posti vacanti — Facoltà data al Ministero dalla legge e dal regolamento sul notariato, sia nel caso di nuova nomina che di trasloco; e sia nel caso in cui vi siano più concorrenti o un solo.

Per le vigenti disposizioni della legge e del regolamento sull'ordinamento del notariato, le nomine dei notari alle piazze vacanti sono deferite al Ministro, previo parere prima del Consiglio notarile e poscia della Corte d'appello (1).

Le disposizioni suddette, e specialmente quella dell'art. 26 del citato regolamento, non consentono di stabilire distinzione fra le facoltà che competono al Ministro sulle provvisioni dei posti che si facciano per nuova nomina e quelle che si facciano per trasloco.

Inoltre nessuna disposizione esiste che permetta stabilire differenza fra le facoltà che competono al Ministero nel caso in cui pel trasferimento si faccia istanza da diversi — e quello in cui si abbia la istanza di un solo; poichè per le stesse ragioni per le quali, in concorrenza di diversi, può essere giustificata la prelazione ad altri

(1) Cfr. la decisione 25 febbraio 1898, *Schettini — Maimone e Ministero di Grazia e Giustizia*, riportata in massima, con relativa nota, nella *Giust. Amm.*, anno 1898, P. I, pag. 57-58.

accordata dal Ministero, può essere egualmente giustificata la esclusione di chi solo si fosse presentato al concorso.

SEZIONE IV

(Decisione 6 ottobre 1899, n. 445)

Presidente GIORGI — *Relatore* CAGNETTA, *Ref.*

Porto (avv. Conti) — Ministero della Guerra

Sott'ufficiale dell'Esercito — Retrocessione dal grado — Annunzio datone all'ordine del giorno — Giudizio della Commissione disciplinare — Norme del regolamento 15 maggio 1884, n. 2317 — Come può essere rifiutato un membro della Commissione disciplinare — Giudizio del magistrato ordinario, e giudizio della Commissione disciplinare — Loro diversità.

L'annunzio dato, all'ordine del giorno, della retrocessione di grado di un militare, e la lettura del suddetto provvedimento fatta in presenza del militare medesimo all'atto della eseguita retrocessione equivalgono a regolare notificazione agli effetti della decorrenza dei termini per ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Quando la Commissione disciplinare per giudicare un sott'ufficiale fu regolarmente costituita secondo le norme stabilite dal regolamento 15 maggio 1884, n. 2317, e risulti che nel termine fissato con l'articolo 184, cioè tre giorni prima dell'adunanza, furono comunicati al sott'ufficiale sottoposto al giudizio l'ordine di convocazione della Commissione disciplinare, i rapporti a carico di lui, e l'elenco dei testimoni citati, non può il giudizio della Commissione essere inficiato dal fatto che al sott'ufficiale interessato non vennero precedentemente comunicati alcuni testimoni citati giudizio stante *e* indicati dallo stesso sott'ufficiale.

Ad inficiare il giudizio della Commissione disciplinare non giova che non fu tenuto conto del rifiuto fatto di uno dei suoi componenti, quando non risulti che l'interessato ottemperò in proposito al disposto dell'art. 185 del citato regolamento, o fece dichiarazione alcuna innanzi la Commissione.

Non regge l'accusa di eccesso di potere per essersi provocato il giudizio della Commissione disciplinare a carico di un sott'ufficiale che già fu prosciolto dal magistrato ordinario, per insufficienza d'indizi, dalle fattegli imputazioni; poichè il giudizio che si esplica innanzi al magistrato ordinario è assolutamente diverso, per l'indole e per gli scopi, da quello che si esplica innanzi la Commissione disciplinare.

SEZIONE IV

(Decisione 13 ottobre 1899, n. 448)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Comune di Cerva (avv. Tripepi) — Ministero della Pubblica Istruzione e Mascaro Santo (avv. Macherione)

Maestri elementari — Licenziamento — Ricorsi — Facoltà del Ministero della pubblica istruzione.

In materia di licenziamento di maestri comunali è di competenza del Ministero della pubblica istruzione di pronunziare sui ricorsi del Comune e del maestro, sia sulle questioni d'illegittimità che sul merito dei ricorsi medesimi.

(*Omissis*). Attesochè, non potendo questo Collegio occuparsi degli apprezzamenti ministeriali, ma dovendo unicamente giudicare della legittimità del provvedimento, l'unica vera questione da risolvere è quella di vedere se realmente il Ministero avesse facoltà di entrare anche nel merito della controversia, e se, avendolo fatto, abbia, come pretende il ricorso, commesso eccesso di potere; ora a questo proposito è da ritenere che il Regolamento 9 ottobre 1895, il quale riassume e coordina tutte le disposizioni di legge e di regolamento vigenti intorno alla istruzione elementare, non contiene limiti alla facoltà del ministro di pronunciare anche sul merito dei ricorsi contro gli atti delle autorità a lui subordinate se non in due casi tassativamente determinati, e cioè: quando si tratta dei certificati di lodevole servizio, la competenza a rilasciare i quali è esclusivamente riservata ai Consigli provinciali scolastici; e quando si tratta di deliberazioni in materia disciplinare che non siano relative alla deposizione o alla interdizione dei maestri, per le quali

ultime è detto esplicitamente che il ricorso può aver luogo anche pel merito; che se nel caso concreto si tratta non di deposizione o di interdizione, ma di licenziamento d'ufficio, non vuolsi dimenticare che quest'ultimo, benchè compreso nell'art. 178 fra i provvedimenti disciplinari e poi qualificato come pena nell'art. 182, pena che rispetto alla scuola da cui il maestro viene licenziato gli arreca gli stessi effetti materiali delle altre due; di guisa che è naturale, è logico, è giusto, che anche per essa si rientri nella cerchia normale delle attribuzioni organiche del Ministero. Del resto, anche prescindendo da questo ragionamento, basta il tenore preciso dell'art. 181, pel quale, contro la deliberazione del Consiglio scolastico provinciale in materia di licenziamento fuori termine il Comune od il maestro possono ricorrere al Ministero, senza che l'articolo stesso faccia distinzione fra eccezioni di legittimità ed eccezioni di merito, per dimostrare che il senso esplicito della legge è quello suesposto; e che raggruppare diversamente parecchi articoli del regolamento per togliere a quest'art. 181 il suo perspicuo significato e condurlo a suffragare la tesi del ricorrente non è cosa giuridicamente ammessibile; come non è ammessibile che dinanzi alla legittima applicazione dell'articolo stesso si possa dire violato l'art. 199 allo scopo di trarne una censura evidentemente infondata di incompetenza, non essendo i due articoli fra loro collegati;

Attesochè non sia applicabile al caso di cui trattasi la Decisione 29 marzo 1895 (1) di questa Sezione, come quella che si riferiva non al licenziamento di ufficio, ma alla concessione dell'attestato di lodevole servizio; e per le cose dette sia dimostrato che il Ministero ebbe ad agire con perfetta legittimità, nell'ambito delle proprie attribuzioni;

Attesochè, dati i precedenti della controversia e il tenore stesso del Decreto stato impugnato, non manchino ragioni per consigliare la compensazione delle spese.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

---

(1) Detta decisione *Gasparro — Comune di Sarno e Ministero della Pubblica Istruzione* è riportata nella *Giust. Amm.*, anno 1895, P. I, pagina 141 e seguenti.

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 398)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Camposano (avv. Tripepi) — Priore, Ministero dell'Interno e Deputazione Provinciale di Foggia.

Concorso d'ingegneri provinciali — Regolamento provinciale — Se la Deputazione sia vincolata dalla classifica della Commissione esaminatrice — Illegale ammissione di un concorrente — Se, non impugnata prima del concorso, si possa impugnare la nomina — Norme del concorso non riportate nel manifesto — Se vincolano i concorrenti.

Se il regolamento provinciale ed il bando del concorso riserbino alla Deputazione provinciale la scelta definitiva e la nomina di tutti gl'ingegneri della Provincia, non è censurabile in IV Sezione l'uso che la Deputazione abbia fatto di questa facoltà, scostandosi dalle designazioni della Commissione esaminatrice del concorso; nè si può sostenere che questa libertà di scelta riguardi soltanto gl'ingegneri aggiunti e non anche gl'ingegneri di sezione.

Non impugnata in tempo debito l'ammissione al concorso di chi non aveva i requisiti per esservi ammesso, non è più lecito, dopo, impugnare per siffatto motivo i risultati del concorso avvenuto.

Se il manifesto del concorso non contiene alcuna deroga alle norme del regolamento provinciale in ordine al concorso stesso, queste conservano il loro vigore, quando anche di esse il manifesto abbia taciuto, nè i concorrenti possono allegarne l'ignoranza.

SEZIONE IV

(Decisione 27 ottobre 1899, n. 465)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comune di San Pier d'Arena (avv. Daneri) — G. P. A. di Genova e Caranti (avv. Cogliolo)

Giustizia amministrativa — Art. 19 della legge 1° maggio 1890 — Decisioni della G. P. A. — Motivi per impugnarle innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato — Quando può ammettersi la revisione del fatto innanzi la IV Sezione — Con-

tradizione tra il fatto ritenuto nella decisione della G. P. A. e le risultanze degli atti — Eccesso di potere — Impiegati — Giudizio disciplinare — Difesa degli imputati.

Per l'art. 19 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa, le decisioni della G. P. A. non possono essere impugnate innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato se non per motivi d'incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge. E solo ove sia accolto il ricorso per violazione di legge, la quale non sia di pura forma, la IV Sezione decide in merito, ritenuto tuttavia il fatto stabilito nella decisione impugnata.

In relazione all'articolo suddetto, la revisione del fatto innanzi la IV Sezione può aver luogo soltanto quando si ravvisi una manifesta contradizione tra il fatto stabilito nella decisione impugnata e le risultanze degli atti, potendo in tale contradizione riconoscersi una particolare forma di eccesso di potere (1).

Nei giudizi disciplinari, anche all'infuori di speciali disposizioni regolamentari, è dovere di equità, imposta dai principii generali del diritto, d'invitare l'imputato a presentare le sue discolpe prima d'infliggergli una punizione (2).

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 415)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Castellano (avv. Riccio) — Ministero della Pubblica Istruzione, Presidente del Secondo Educandato Femminile di Napoli e Batacchi (avv. De Benedetti)

Regi Educatorii femminili — Concorso ai posti d'insegnante — Concorrenti designati — Se abbiano diritto acquisito al posto prima della nomina ministeriale — Esclusione degli uomini dal concorso — Se dia titolo al Ministero per annullare il concorso seguito — Parentela tra concorrenti e membri della Commissione — Se sia motivo d'annullamento del concorso — Concorso annullato — In quali condizioni debba essere ripetuto.

(1-2) V. decisione 9 settembre 1898, *Crippa — Ministero dell'Interno*, nella *Giust. Amm.*, anno 1898, P. I, pag. 507.

Nei concorsi ai posti d'insegnanti nei Regi Educatorii femminili, alla Commissione esaminatrice pertiene soltanto la designazione e la graduatoria dei concorrenti vincitori, e al Ministero della pubblica istruzione competono le nomine, previo scrutinio della regolarità formale e sostanziale del concorso. Il concorrente designato dalla Commissione, ma non nominato, non ha pertanto un diritto acquisito al posto messo a concorso, e non può produrre ricorso che come concorrente, neppure come vincitore del concorso.

L'art. 22 dello statuto dei Regi Educatorii femminili di Napoli lascia in facoltà del Ministero lo ammettere gli uomini agli esami di concorso ai posti d'insegnanti (salva l'eccezione fatta dall'art. 48 per le nomine delle maestre ed istruttrici interne). Ma una volta bandito il concorso con la esclusione degli uomini, non è più lecito al Ministero medesimo di cambiare avviso ed annullare per tal motivo il concorso seguito.

Anche senza espressa disposizione regolamentare, deve annullarsi un concorso quando sia dimostrata la parentela od affinità tra il concorrente vincitore ed alcuno dei membri della Commissione esaminatrice.

Annullato per siffatto motivo il concorso deve essere rifatto sullo stesso programma e con gli stessi concorrenti, ossia nelle condizioni in cui era la prima volta seguito, nominandosi soltanto una nuova Commissione esaminatrice.

Il concorso, se per titoli e per esame, deve ripetersi per intero in tutte le sue fasi ed in tutte le sue prove.

Attesochè, se la conclusione principale della ricorrente suona domanda a questo Collegio di dichiarazione di vittoria nella sostenuta prova e riconoscimento di avvenuto acquisto in essa della carica, per cui conseguire ebbe a presentarsi al concorso, tale istanza si palesa manifestamente insecondabile. Quand'anche la lettera dell'art. 22 dello statuto dei reali educatorii femminili in Napoli non fosse chiara, sta nello spirito di quella disposizione ed è conforme all'ingerenza dell'autorità centrale della pubblica istruzione in consimili occorrenze, che alla Commissione esaminatrice pertenga, soltanto, la designazione di chi superò me-

glio degli altri il concorso, anzi, più generalmente, la formazione della graduatoria dei concorrenti, e che al Ministero della istruzione pubblica competa il nominare, previo scrutinio della regolarità formale e sostanziale del concorso. Ciò poi trova conferma nel testo dell'art. 18 dello statuto medesimo disciplinante ipotesi tanto analoga a quella dell'art. 22 che mal si vedrebbe perchè la ragione dell'uno non dovesse, nel dubbio, valere come stromento di corretta interpretazione dell'altro; con questo di più che nei casi dell'art. 22 trattandosi di nomine a più elevati magistrati, le guarentigie debbono presumersi piuttosto maggiori che minori; e maggiori l'ha invero stabilite l'articolo stesso, frapponendo tra la graduatoria di cui sopra e il provvedimento ministeriale « il parere del Consiglio direttivo degli educatorii. »

Ora, ciò stando, non è dato alla signora Castellano con fondamento parlare di posto acquisito, perchè le fece difetto l'atto ministeriale che solo tal posto poteva conferirle. Essa, in verità, non ha veste legittima di stare in giudizio se non quale una delle concorrenti a forma dello avviso del 20 ottobre 1896, neppure il riconoscimento di vincitrice del concorso potendo attendersi da questo Collegio, sia in relazione allo stato degli atti e documenti della causa, sia più assolutamente perchè anche il riconoscimento stesso è funzione esclusivamente ministeriale.

Attesochè, dopo le dichiarazioni scritte ed orali del difensore del Ministero della pubblica istruzione, non può ammettersi dubbio circa la consistenza delle irregolarità per cui il Ministero stesso credè di non dovere tener conto dei risultati del concorso bandito nell'ottobre del 1896. Esse sono appunto quelle che documenti extraufficiali indicavano, vale a dire:

la esclusione degli uomini dal concorso;

il vincolo di parentela fra la Castellano ed uno degli esaminatori.

Attesochè la prima irregolarità vizierebbe tutto il procedimento di concorso a cominciare dal bando del 20 ottobre 1896, e poco importerebbe che fosse ascrivibile non ad altri che allo stesso autore del bando e che fosse stata avvertita non prima dello esaurimento delle prove e del giudizio della Commissione esaminatrice. Ma tale irregola-

rità non sussiste. L'art. 22 dello statuto lascia in fac
del Ministero il limitare oppur no alle sole femmine il c
corso, limitazione imposta dall'articolo 48 nelle nomin
maestre ed istitutrici interne. L'essersi adoperata in quel
ticolo 22 la parola *insegnanti* con preposto l'articolo di
nere maschile, ed altrove, in relazione allo stesso c
d'insegnanti, la parola « professori » implica bene tale
coltà, ma non implica dovere di tener conto degli uon
e l'indole dei RR. Educatorii e tutto l'ordinamento
ribadiscono che trattasi di giudizio d'opportunità e con
nienza interamente rimesso alla discrezione ministeriale
condo i momenti e secondo le circostanze. E una v
che il Ministero siasi determinato per l'ammissione al
corso delle sole donne, una volta che il concorso così b
dito abbia avuto il suo svolgimento, non è dato il pent
L'irregolarità, dal punto di vista legale, sta in siffatto p
timento e nella pretesa di revocare, in grazia sua, nel n
il concorso, non già nella prima risoluzione che niente
torizza a qualificare illegittima.

Attesochè, quanto alla seconda menda basti, in v
a giustificare il rifiuto d'approvazione dei risultamenti
concorso. Tutto il sistema del nostro diritto conduce a
affermazione e la stessa difesa della Castellano ha most
d'intenderlo. In generale può dirsi che qualunque vin
particolare fra esaminati ed esaminatori è intollerabil
contradditorio alla natura dell'ufficio di questi, e alla
dizione di eguaglianza di quelli, eguaglianza che form
necessario presupposto di cotali prove, e il cui solo sosp
di turbamento anche infondato, riesce lesivo dell'essenza
concetto di concorso. E il vincolo di sangue, o anche
di affinità, è fra quelli che importa maggiormente sfugg
Può lamentarsi che il Ministero abbia dapprincipio
scurato la cosa, e che il rigore del principio abbia do
trovare applicazione in un caso in cui le qualità perso
dell'esaminatore parente od affine d'una delle concorr
le sue tempestive dichiarazioni a chi gli conferiva l'i
rico e quant'altro è stato dalla solerte difesa della Ca
lano ricordato, cospiravano a rassicurare che in fatto a
la più lieve parzialità era rimasta remotissima dal gi
zio su le concorrenti; ma non può da cotale compless
osservazioni riuscirsi a censura della resipiscenza mini

riale e tanto meno ritenersi ch'essa contraddicesse alla legge. Bastano i principii generali del vigente diritto pubblico a far dichiarare, invece, pienamente legittimo il proposito del Ministero di riparare al proprio errore.

Attesochè importi, peraltro, distinguere. La riparazione del detto errore non poteva nè doveva investire che gli atti e i fatti di cui l'errore medesimo si palesava possibile coefficiente, regola la quale, se trovasi a proposito di nullità di atti processuali accolta e sancita dallo stretto diritto positivo, a maggior forza deve riscuotere osservanza nel campo dell'equità amministrativa. Ora si scorge che alla formazione dell'avviso di concorso del 20 ottobre 1896, anche soltanto per ragion cronologica, il corpo prescelto dal Ministero ad esaminare era rimasto del tutto estraneo; perchè la nomina della Commissione, a prescindere da più diffuso discorso, avvenne assai dopo; laonde impossibilità assoluta di relazione qualsiasi fra il bando e le persone degli esaminatori, fra concorrenti ammesse, e queste stesse persone, fra ciò che il Ministero fece prima correttamente, e ciò che appresso fece trascurando condizioni personali che aveva obbligo di non trascurare. E se l'errore non risguardò l'avviso del 20 ottobre 1896, nè potè influire sulla sorte delle domande di ammissione al concorso, troppo la riparazione si estese, quando oltre a quanto si collegava più o meno intimamente con l'operato della Commissione esaminatrice, investì e pretese di travolgere nell'annullamento anche quel bando e di sostituire ad esso un nuovo avviso, con condizioni di gara in profonda guisa diverse. Bene s' invocano dalla parte ricorrente e da quella intervenuta in causa il rispetto dovuto dalla pubblica Amministrazione al primo bando e il rapporto di quasi contratto sorto, in virtù del bando stesso, fra Ministero indicente e tutte coloro che vennero ammesse alla gara.

Hanno queste un manifesto titolo a non vedere toccate le condizioni di concorso nè obbiettivamente, nè subbiettivamente, imperocchè altrimenti resterebbero gravate dello errore altrui sebbene indifferente al bando e al momento di scrutinio delle istanze di concorso; o converrebbe fare esulare dagli atti amministrativi ogni concetto di serietà e di buona fede.

Attesochè la conclusione subordinata della parte ri-

corrente risulterebbe, da quanto è stato considerato, senza altro accoglibile se in realtà il concorso indetto il 20 ottobre 1896 non lo fosse stato che per *titoli*, ai quali, soltanto per tuziorismo, la Commissione esaminatrice avrebbe poi aggiunto l'esame, come la difesa della Castellano ha sostenuto. Ma la cosa andò ben diversamente. L'avviso del 20 ottobre 1896 cominciava con le seguenti parole: *È aperto il concorso per titoli e per esami* al posto di maestra, ecc.

E se, quanto ai titoli, il rapporto di proporzione o di sufficienza fra errore e rettifica avrebbe reso bastante la nomina di una nuova Commissione riveditrice, ciò più non basta quando oltre ai titoli si è avuto un esame e per dippiù in forma orale, onde senza la sua ripetizione riuscirebbe inconcepibile il sostituire al giudizio della prima quello della seconda Commissione. Così, non perchè formulata nella conclusione dell'intervenuta in causa, ma perchè ineluttabile conseguenza dei già accolti principii, deesi ammettere che il bando del 20 ottobre 1896 e il ruolo delle concorrenti formato entro il 15 novembre successivo, ultimo giorno utile a presentare domande, debbano rimaner fermi, ma che debba aversi come non esperito il concorso, ed a questo, quindi, procedersi previa la nomina di una nuova Commissione esaminatrice.

Attesochè non è luogo a provvedere sul carico delle spese, dovendo ciascuna delle parti sopportare le proprie, sì perchè ogni condanna, rispetto al Ministero, rimane esclusa dall'avere egli agito come autorità nell'interesse generale, e sì perchè, quanto alle altre parti, a ciò conducono l'atteggiamento loro e tutte le altre particolarità della lite.

Per questi motivi la Sezione in parziale accoglimento del ricorso della signora Teresa Castellano annulla il bando di concorso 8 novembre 1897, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 365)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Comune di Costrignano (avv. Orlando) — Ministero dell'Interno e Desena (avv. Quarta)

Medico condotto — Licenziamento — Apprezzamento degli addebiti — Se sindacabile dalla IV Sezione — Corrispondenza della colpa alla pena — Giustificazione degli addebiti.

Non sono censurabili dalla IV Sezione gli apprezzamenti fatti dal Ministero degli addebiti pei quali il

sanitario comunale sia stato licenziato in base all'art. 16 della legge 22 dicembre 1888.

È questione di apprezzamento il vedere se gli addotti motivi di licenziamento siano giustificati, e siano tanto gravi da corrispondere in giusta misura alla pena inflitta.

SEZIONE IV

(Decisione 15 dicembre 1899, n. 515)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Società Italiana dei Telefoni ed applicazioni elettriche in Roma (avv. Arcoleo e Basile) — Ministero delle Poste e Telegrafi e Società Anonima Cooperativa Romana dei Telefoni (avv. Hanau e Massimini)

Telefoni (1) **— Concessioni — Indagine permessa in sede di ricorso alla IV Sezione — Scopo della unicità del servizio telefonico interno di ciascun Comune — Esercizio di Stato — Interpretazione dell'art. 5 della legge 7 aprile 1892 — Se esiste contraddizione fra questi due articoli — Portata dell'art. 71 del regolamento — Modi di coesistenza di più concessioni — Cessazione e ripristino di una concessione — Norme che debbono applicarsi — Riserva fatta nel decreto — Come perda ogni valore.**

La sola indagine permessa in sede di ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato in ordine ad un

(1) Una speciale importanza ha questa decisione del Consiglio di Stato, sia perchè risolve una questione nuova, sia perchè stabilisce un precedente nella multiforme e delicata materia delle concessioni. Una dottrina poco ortodossa ma molto diffusa ha creduto che la facoltà di concessione costituisca sempre un diritto assoluto, insindacabile, e quindi estraneo all'esame di qualsiasi giurisdizione. Il che risentiva delle tradizioni di forme di Governo nelle quali prevaleva il potere esecutivo. Oggi, nel sistema rappresentativo, lo stesso *jus imperi* ha subito una trasformazione che si coordina al concetto della responsabilità dello Stato, e a maggior rispetto ai diritti privati. Può dirsi in parecchi casi che la facoltà di concessione che è *jus imperi* nel punto di partenza, si trasforma poi in *jus gestionis* nel punto di arrivo, quando la legge ha prescritto norme e sanzioni per l'esercizio di tal facoltà. Cotesto principio, che ha avuto applicazioni nelle varie e più recenti leggi sul regime delle acque (e basta citare quella del 10 agosto 1884 rispetto alle norme della legge sulle opere pubbliche del 1865) trova un'applicazione più evidente nella legge sui telefoni del 7 aprile 1892.

La telefonia, che fino allora rappresentava una concessione discrezionale del Governo, fu sottoposta a cautele e garanzie che da un lato

decreto ministeriale che accorda, rinnova o proroga una concessione in base a determinate disposizioni di legge o di regolamento, è quella della legalità del decreto stesso.

Dal contesto della legge 7 aprile 1892, n. 184, delle discussioni e dei lavori parlamentari, nonchè dei diritti assicurati dallo Stato con i primi articoli della legge stessa risulta chiaro il concetto della unicità del servizio telefonico interno in ciascun Comune come avviamento al monopolio e come ultima meta dello esercizio di Stato, per l'esperimento del quale, in seguito a considerazioni di varia indole si riteneva che i tempi non fossero ancora maturi.

L'art. 3 della legge, che limita la facoltà del Governo di fare nuove concessioni nello stesso Comune, al

---

rispondevano meglio al carattere di servizio pubblico, ma che dall'altro limitavano l'assoluta libertà del Governo.

Le condizioni imposte dalla legge per l'esercizio della telefonia includono non solo un pubblico interesse, ma anche un interesse privato del concessionario, il quale a tutela del suo patrimonio industriale ha diritto (anche quando la stessa industria possa essere ad altri concessa) ad una specie di prelazione.

Così si temperano a vicenda i rapporti di diritto pubblico con quelli di diritto privato: da un canto si ha l'iniziativa del Governo nel dare le concessioni, e il sindacato suo nel revocarle in caso d'inadempimento (art. 3 legge 7 aprile 1892) o di duplicarle nel caso di rifiuto a migliorare il servizio secondo il pubblico interesse (art. 3): — da un altro lato si affermano e garentiscono i diritti del concessionario contro l'arbitrio, trattandosi di capitali investiti e di oneri assunti.

Il prof. Pipia nella sua opera: *L'Elettricità nel Diritto* (Milano, Hoepli, 1900, §§ 165) si fa questo quesito: « Accordata dal Governo in una città una prima concessione, può un'altra Società, sia pure una cooperativa fra gli utenti, chiedere ed ottenere una seconda concessione? »

Anzitutto trova un'antinomia tra legge e regolamento. Commentando l'art. 3 conchiude: « Stando a questa disposizione di legge la seconda concessione è subordinata a due condizioni, che cioè vi sia interesse pubblico e che il concessionario si rifiuti a migliorare il servizio. Ambedue le condizioni debbono sussistere; l'uso della copulativa *e*, anzichè dell'alternativa *o*, è tale da eliminare ogni dubbio al riguardo. » « Solo nel rifiuto del concessionario il Governo avrebbe il diritto di accordare una seconda concessione alla cooperativa o al terzo. »

Senonchè lo scrittore trova contrario a tal principio l'art. 5 del regolamento, pel quale il Governo si riserva di fare altre concessioni o di esercitare esso stesso secondo reputa opportuno; e viene a questa speciosa conclusione che la norma particolare (del regolamento) debba prevalere sulla disposizione generale (della legge); e che — nel caso di dubbio — debba decidersi per la non esistenza del privilegio e in favore del principio di libertà.

È facile combattere tal criterio. In massima non può farsi raffronto

caso in cui il Governo stesso lo giudichi di pubblico interesse e l'attuale concessionario si rifiuti di ampliare o migliorare il servizio, si deve interpretare nel senso che quest'ultimo estremo debba essere legato all'altro dello interesse pubblico.

Affinchè non vi sia contraddizione tra l'art. 3 della legge, interpretato nel modo predetto, e l'art. 5 del regolamento 16 giugno 1892, si deve ritenere che il primo capoverso della lettera C di quest'ultimo articolo, pel quale la riserva di accordare altre concessioni deve essere espressa nel decreto, non importi la libertà del Governo di fare sempre concessioni nuove.

L'art. 71 del regolamento serve unicamente a regolare il collocamento di più reti telefoniche urbane esi-

---

tra due termini assolutamente diversi, la legge e il regolamento. Se questo è contrario a quella, non è efficace perchè non è legale.

Quindi cade qualsiasi paragone tra norme larghe e restrittive, generali o particolari. Non vi ha norma possibile fuori della legge. Ma sia comunque, è poi vero che l'art. 5 del regolamento sia opposto all'art. 3 della legge del 1892?

Invece dee ritenersi che la riserva o facoltà discrezionale dell'articolo 5 sarà esercitata a mente e con le limitazioni imposte dall'art. 3. Nè può intendersi altrimenti.

Tuttavia non si tratta, a dir proprio, di un privilegio o monopolio a profitto di un concessionario, ma di un legittimo diritto di prelazione, che può venir meno per fatto proprio, che lo sottopone alla pena di una concorrenza forzosa.

Questo è il vero significato dell'art. 3. Nè può separarsi, la condizione di pubblico interesse da quella del rifiuto del concessionario che sono elementi congiunti, perchè non è possibile ammettere per l'esercizio di una stessa facoltà ora un potere assoluto e irresponsabile, ora una funzione sottoposta all'altrui volontà.

La odierna decisione del Consiglio di Stato ha tolto ogni dubbio sulla genesi e sulla portata del principio informatore della legge 7 aprile 1892: ed è bene richiamare i precedenti legislativi.

I primi provvedimenti — decreti 1881, 1883 — davano norme e stabilivano capitolati con cui il Governo lasciava esercitare provvisoriamente all'industria privata la telefonia. Concedevano l'esercizio solo per tre anni, ammettevano la rinnovazione delle concessioni di biennio in biennio, quindi avevano un' impronta assolutamente provvisoria.

La Commissione d' inchiesta formulò una serie di proposte fra cui principali queste: che il servizio telefonico fosse concesso all'industria privata; che la concessione fosse *unica o privilegiata* per ognuna località o rete telefonica.

Uno degli argomenti più importanti, trascurato nel disegno Saracco, accennato con parsimonia nelle relazioni Colombo e Balestra e non *risoluto* nemmeno decisamente nel progetto ministeriale era quello della unicità o pluralità delle concessioni in un medesimo Comune, o nelle medesime località.

stenti nello stesso Comune — nei due casi in cui si fa eccezione al principio della unicità della concessione; e cioè, o quando il Governo assuma, al momento della prima applicazione della legge, come concessionari nuovi quelli che erano già in possesso di una regolare concessione, secondo le vecchie norme, ancorchè fossero più di uno nello stesso Comune, *o quando eserciti la facoltà condizionatamente conferitagli dal ricordato art. 3 della legge.*

Una concessione data sotto lo impero delle vecchie norme, e che abbia oltrepassato l'ultimo limite a cui per l'art. 116 del regolamento possono giungere le rinnovavazioni tacite di detta convenzione, non può risorgere se non incarnandosi in una nuova concessione data secondo le norme stabilite dalla nuova legge.

La Commissione parlamentare si decise per la *unicità* delle concessioni.

« L'esperienza ha dimostrato che in quasi tutte le città dove coesistevano più Società concessionarie, esse nel vantaggio proprio e in quello dei loro abbonati hanno dovuto fondersi, o stanno per fondersi in una sola. Se anche in talune città si possa obbligare due Società coesistenti a mettere in comunicazione le loro reti, ciò si farà sempre a danno delle Società più fiorenti e a vantaggio solo delle più povere e meno zelanti, e tanto varrebbe riunirle addirittura in una.

« La pluralità delle concessioni in una stessa località, oltrechè ingombra il sopra suolo... moltiplica le vessazioni e servitù dei proprietari. Ora è norma di liberale e giusta amministrazione il limitare quanto meno sia possibile l'assoluta proprietà dei cittadini. Inoltre conviene eliminare che cada sulle braccia dello Stato (dopo il riscatto) un ingombro eccessivo di materiale telefonico (*Relazione della Commissione parlamentare sul disegno di legge sull'esercizio dei telefoni presentata il 22 giugno 1891, Legislatura XVII, 1ª Sessione 1890-1891, Documento numero 121*-A).

Tali criteri furono pienamente accettati dalla Camera, innanzi alla quale il Ministero fece discutere non il suo, ma il progetto della Commissione. In Senato poi furono meglio affermati, modificando l'articolo 3 del progetto su proposta del relatore Saracco. E l'articolo 3 così modificato fu accettato dalla Camera definitivamente colla seguente illustrazione:

« L'articolo 3 del progetto votato dalla Camera era espresso in questi termini:

« *Articolo 3. — Il Governo potrà esercitare direttamente comunicazioni telefoniche o accordare altre concessioni nello stesso Comune quando il bisogno lo richieda e il precedente concessionario si rifiuti ad ampliare il servizio, oppure quando vengano fondati reclami contro l'esercizio della prima concessione.*

« Il Senato lo modificò, è d'uopo ammetterlo, lo *migliorò* in quest'altra dizione più precisa e più *restrittiva*:

« *Articolo 3. — Il Governo potrà esercitare direttamente comunicazioni telefoniche od accordare altre concessioni nello stesso Comune*

La condizione inserta nel decreto di concessione ad una società, che riserva al Governo la facoltà di fare altra simile concessione ad altra società, perde ogni valore in conseguenza del lungo indugio di quest'ultima a mettersi nella condizione di poterla ottenere.

Fatto. — **La Società Anonima Cooperativa Romana dei Telefoni, quando fu promulgata la legge 7 aprile 1892, n. 184, esercitava lo stesso servizio in Roma, in concorrenza colla Società Romana dei Telefoni ed elettricità, in virtù di una concessione ottenuta con atto ministeriale del 31 marzo 1883. Detta concessione, regolata dal capitolato 1° annesso al R. D. 1° aprile 1883, n. 1335, era valida per**

---

quando le giudichi di interesse pubblico e l'attuale concessionario si rifiuti ad ampliare e migliorare il servizio in conformità degli inviti che riceverà dal Governo.

« Il Senato modificando a questo modo l'articolo 3 non ha fatto altro che seguitare l'indirizzo dato dalla Commissione della Camera e compiere il voto della relazione la quale insisteva per la *unicità* della concessione nello stesso luogo. »

« *Relazione della Commissione parlamentare sul disegno di legge modificato dal Senato del Regno sull'esercizio dei telefoni, presentata nella seduta del 14 marzo 1892, Legislatura XVII, 1ª Sessione, Documenti n. 121*-c.

A sua volta il Ministro nella tornata del 22 febbraio del Senato dichiarava: « L'obbietto, a cui mira l'articolo 3, è innanzi tutto quello di impedire che essendovi una concessione, ed il pubblico essendo ben servito, se ne possa dare un'altra. »

L'articolo 3 pertanto nel suo spirito come nella sua lettera e nella sua storia incarna come regola l'unicità della concessione, e come eccezione la pluralità, subordinata all'interesse pubblico ed al rifiuto del concessionario di migliorare il servizio, nel qual caso non trattasi di inadempimento da produrre la revoca a norma dell'articolo 2, ma si applica come conseguenza il limite di una seconda concessione nello intendimento di migliorare il servizio pubblico. Il che presuppone anche che la nuova concessione sia data a Società che possano adempiere a tali scopi.

S'osservi inoltre che la legge ha prescritto anche un *invito* preliminare alla Società concessionaria come garanzia di questa, quindi non può derogarsi per arbitrio di autorità. E ciò in relazione all'articolo 18 del regolamento della legge che riportiamo testualmente:

« Il Governo farà precedere i provvedimenti di rigore previsti nell'*articolo* 3 *della legge* da un *preavviso* o da un'*ammonizione* accompagnata da un *termine perentorio*, il quale può estendersi fino ad un semestre secondo l'importanza della concessione. Il recente disegno di legge sui telefoni, del 16 novembre 1899, ha riaffermato i criteri così lucidamente espressi dalla decisione del Consiglio di Stato, della cui autorità si giova la relazione della Commissione parlamentare. Infatti l'articolo 14 stabilisce: « Per ciascuna linea interurbana come per ogni rete urbana non potrà darsi che *unica* concessione. *Solo in caso di revoca* di questa potrà farsi luogo ad un' altra. »

un triennio e rinnovabile tacitamente a termini dell'art. 24 di detto capitolato di biennio in biennio.

Intervenuta la legge 7 aprile 1892 a regolare siffatte concessioni, la Società Cooperativa presentò il 2 dicembre 1896 la domanda per ottenere una nuova concessione a termini della legge anzidetta. Simile domanda fu in quel turno di tempo presentata dalla Società Romana, la quale, come si è detto, esercitava il servizio in Roma in concorrenza colla Cooperativa.

La domanda della Società Romana venne accolta col decreto ministeriale 26 maggio 1893.

Alla Cooperativa che era in debito col Governo venne risposto che era necessario che prima si mettesse in regola coi pagamenti. Ma questo non fece la Cooperativa, la quale sul finire del 1896 si trovò invece avere aggravata la sua condizione verso il Governo che le incamerò la cauzione e con atto di manoregia le sequestrò un credito che essa aveva verso la Società Romana.

Finalmente in giugno 1898 la detta Società ricostituì la cauzione e saldò il suo debito.

Il Ministero allora emise il decreto 6 luglio 1898, col quale fu rinnovata la concessione a tutto l'anno 1917.

La Società Generale Italiana di Telefoni ed applicazioni elettriche, che aveva preso il posto della Società Romana dei Telefoni ed elettricità andata in liquidazione, ed era stata autorizzata con decreto ministeriale del 22 dicembre 1897 ad assumere la concessione, accordata coi precedenti decreti ministeriali 23 maggio 1893 e 3 novembre 1896 alla Società Romana, del servizio telefònico pubblico urbano nei comuni di Roma, Frascati e Monte Porzio Catone ed alle medesime condizioni, avuto notizia della concessione ottenuta dalla Cooperativa si rivolse con lettera dell'8 luglio di quel mese, alligata in copia agli atti, al Ministero delle Poste e Telegrafi, dolendosi del fatto, se vero, e chiedendo in tal caso la revoca immediata della concessione stessa perchè contraria all'art. 3 della legge 7 aprile 1892, e la inibizione in ogni modo alla Cooperativa di continuare oltre nell'esercizio della telefonia in Roma, esercitata fino allora abusivamente e per semplice tolleranza, in opposizione al disposto dell'art 116, capo VIII, del regolamento per l'esecuzione della legge precitata, in correlazione agli articoli 20, comma *E*, 21 e 24

degli antichi capitolati per l'esercizio della telefonia pubblica.

Rispose il Ministero delle Poste e dei Telegrafi con nota 31 luglio 1898, n. 4181-5053, allegata in originale, confermando che la concessione era stata fatta e spiegando le ragioni che l'avevan indotto a farla.

La Società Generale Italiana interpose ricorso dinanzi a questa Sezione contro il provvedimento contenuto in detta nota, che era, secondo osservava, il solo provvedimento che essa potesse impugnare, non essendole mai stato notificato nè essendo altrimenti stato pubblicato il decreto del 6 luglio 1898, per i seguenti motivi:

1° Eccesso di potere per avere il Ministero oltrepassato il limite imposto dalla legge del 1892 alla facoltà di concessione, che a norma dei precedenti decreti era illimitato, con offesa del diritto quesito del primo concessionario adempiente, anzi diligente.

2° Violazione degli articoli 2, 3, 8, 17, 18, 24 della legge sull'esercizio dei telefoni, e degli articoli 5, 8, 11, 13, 14, 15 e 116 del relativo regolamento. Nello svolgimento che si dà a questo motivo gli articoli più nettamente violati sarebbero il 3° della legge e 116 del regolamento.

L'articolo 3 della legge afferma il principio della unicità di concessione con stabilire tassativamente due condizioni per potere addivenire ad una nuova concessione a favore di altri. Ora queste condizioni mancano del tutto nel caso della concessione alla Cooperativa, perchè la Società Generale non solo ha adempiuto a tutti gli obblighi derivanti dalla legge, dal regolamento e dal proprio atto di concessione, ma fatto assai di più spendendo di propria iniziativa circa un milione per aumentare e migliorare il materiale rilevato dalla cessata Società Romana, onde portare il servizio telefonico alla perfezione conseguita nelle più importanti città d'Europa.

Non vale a giustificare l'operato del Ministero la circostanza da esso addotta che la Società Cooperativa fosse già concessionaria del servizio telefonico e che tuttora lo esercitasse; perchè, in primo luogo, non essendosi in alcun modo conformata alle nuove discipline portate dalla legge e dal regolamento del 1892, come vuole l'articolo 116 di questo, essa era già da lungo tempo decaduta, e pertanto

la sua concessione era legalmente estinta; in secondo luo
non poteva il Governo, dopo scaduta la concessione e
relative proroghe accordate prima della emanazione de
legge, mantenere in vita in virtù di proroghe posteriori
concessioni stesse.

Non potendosi parlare adunque di rinnovazione di co
cessione perchè quella Società Cooperativa colle conseguen
proroghe più non esisteva, essendo scaduta per effetto de
nuova legge fino dal 1893, conveniva applicare l'art.
della legge, al quale non può avere punto derogato l'art
dell'atto di concessione alla Società Generale, il quale n
è che la riproduzione del comma *C*, dell'art. 5 del reg
lamento, che riserva bensì al Governo la facoltà di fa
altre concessioni e di esercitare esso stesso le linee tel
foniche, secondo riterrà opportuno, non però arbitrari
mente, ma in base all'art. 3 della legge che non pote
essere derogato dal regolamento.

Neanche può trarsi argomento contro la ricorren
dalla circostanza che quando nel 1893 fu concesso il se
vizio telefonico alla Società Romana, alla quale è sube
trata oggi la Società Generale, la concessione sia sta
subordinata alla condizione dalla Società Romana accetta
con lettera 25 aprile di quell'anno, che date certe circ
stanze, alle quali essa Società Romana rimaneva estrane
potesse il Ministero rinnovare la concessione anche ad al
concessionari esercenti prima della promulgazione del
legge 7 aprile 1892, indipendentemente dai casi preved
dall'art. 3 della legge stessa. Infatti questa annuenza
data dalla Società Romana e non dalla Società ricorren
la quale non può dirsi sostituita nella personalità giuridi
dell'altra per averne acquistato il patrimonio dopo c
quella si era messa in liquidazione, tanto vero che di ta
annuenza non si parla punto nel decreto di concessio
alla Società Generale, mentre ne era fatta esplicita men
zione in quello della Società Romana. D'altronde l'a
nuenza, non riferendosi che alla rinnovazione di concession
presupponeva l'esistenza di un concessionario legalmen
esercente prima della legge del 1892, che non si trovas
decaduto, e ad ogni modo deve intendersi limitata per qu
periodo di tempo, dentro il quale la Società Cooperati
avrebbe avuto diritto di valersi della nuova legge.

Per le anzidette ragioni, e per le altre che riserva

di aggiungere la Società ricorrente chiedeva lo annullamento della concessione data alla Società Anonima Cooperativa dei Telefoni in Roma, con la condanna del Ministero delle Poste e dei Telegrafi e della Società convenuta nelle spese ed onorari, salva ogni altra ragione ed azione da esperire anche in altra sede.

Nel nome e nell'interesse del Ministero delle Poste e Telegrafi l'Avvocatura:

Premesso che interveniva non tanto per sostenere la concessione fatta alla Società Anonima Cooperativa, quanto per difendere la legge e il regolamento da una interpretazione, che toglierebbe, non oggi soltanto e per Roma, ma anche per l'avvenire e per le altre città, il diritto al Governo di fare altre concessioni, quando l'interesse pubblico lo richiedesse, indipendentemente dal buono o cattivo servizio delle attuali Società concessionarie, oppose preliminarmente due eccezioni alla ricevibilità del ricorso, delle quali non è più da parlare, essendo state respinte colla decisione interlocutoria 4-24 marzo 1899, n. 154.

In ordine ai motivi del ricorso osservava che eccesso di potere vi sarebbe stato se il Governo avesse emanato un provvedimento che non fosse stato in suo pòtere di emanare ledendo così un interesse privato, ma non vi è quando, come nella specie, ha emanato un provvedimento che è a lui attribuito dalla legge. Dice la Società ricorrente che così il Governo ha ecceduto il limite che la legge del 1892 ha imposto alla facoltà di concessione: e sia; ma se sarà vero vorrà dire che il Ministero avrà violato la legge, non che abbia commesso un eccesso di potere.

Sul secondo motivo, osservava che di tutti gli articoli di legge e di regolamento che nella esposizione di esso si assumono violati, nello svolgimento poi non si parla che di tre, e sono il 3° della legge, il 5° e il 116° del regolamento; che prima di tutto la legge sui telefoni è legge d'ordine pubblico, e che però tutte le sue disposizioni sono coordinate a questo scopo, essendosi soltanto indirettamente considerato l'interesse privato, il quale non può trovarsi rappresentato nella legge sotto forma di privilegio ossia di unicità di concessione; che l'art. 3 della legge può bensì dar luogo a qualche dubbio, ma questo svanisce se alla

legge si coordina il regolamento, che secondo l'articolo 1° della legge doveva indicare i modi e le forme, ossia le condizioni per chiedere ed ottenere la concessione. Ora l'art. 5 del regolamento dispone espressamente che tutte le concessioni son date senza privilegio e che lo Stato si riserva di farne altre; sta bene che non potendo il regolamento andare contro nè oltre la legge, le sue disposizioni vanno intese limitate ai casi indicati dalla legge, ma i casi indicati nell'art. 3 sono due, cioè quando il Governo giudichi di interesse pubblico l'accordare altre concessioni, e quando il concessionario esistente si rifiuti ad ampliare o migliorare il servizio in conformità degli inviti che riceverà dal Governo. Se la prima condizione non avesse da stare da sè sarebbe inutile, perchè la seconda basterebbe; d'altronde non può credersi che tutto l'interesse pubblico abbia a consistere nell'ampliare e migliorare il servizio. I due casi sono quindi assolutamente distinti, e il primo, che ha in mira l'interesse pubblico, è abbandonato all'incensurabile apprezzamento del potere politico e non soffre limitazione. Se non fosse così non un interesse, ma un diritto sarebbe stato violato, e la questione non potrebbe essere trattata in questa sede.

Ad ogni modo, anche a concedere tutto, e pur riconoscendo che la Società Anonima Cooperativa trascurò fino agli ultimi tempi di mettersi in regola e che essa era in condizioni che potevano dar luogo alla revoca della concessione, non potrà mai dirsi che la revoca sia avvenuta e che il Governo abbia violato nessuna disposizione di legge o di regolamento, se, invece di esercitare il diritto che aveva di pronunciarla, concesse alla Società il tempo necessario per mettersi in regola, non accordando le nuove proroghe vietate dall'art. 116 del regolamento, ma soprassedendo a deliberare sulla domanda che essa aveva presentata per la rinnovazione della concessione.

Se questo stato di cose fosse stato illegale, avrebbe avuto ragione la Società Romana di lagnarsi che fosse tenuta in vita la Coöperativa che avrebbe dovuto morire, non la Società Italiana che quando nacque trovò viva la Cooperativa, la quale anzi in quel momento era la sola esercente, e come esercente attuale agli effetti dell'art. 3 della legge avrebbe quindi avuto motivo di dolersi della

concessione fatta in suo danno alla Società Generale Italiana.

Che poi la annuenza, data dalla Società Romana colla lettera del 25 aprile 1893 sopraindicata, alla rinnovazione della concessione a favore di altri concessionari vincoli la concessione fatta alla Società Generale Italiana, come vincola quella alla Società Romana, è dimostrato e dall'atto di rinunzia alla concessione del 1893, che in data 17 novembre 1897 i liquidatori della Società Romana facevano intimare al Ministero delle Poste e dei Telegrafi, e dal tenore della domanda prodotta nello stesso giorno dalla Società Generale Italiana per avere accordato l'esercizio della rete telefonica già concesso alla Romana nello stesso modo ed alle stesse condizioni, dal tenore, finalmente, degli articoli 1 e 2 del decreto ministeriale di concessione: da tutti i quali atti emerge chiaramente che nessuno pensò mai ad una concessione nuova, ma solamente al trapasso della Romana, che stava per morire, alla Generale Italiana, allora nata, della concessione già esistente in analogia a quanto prevede l'art. 33 del regolamento, e che la Società Italiana Generale è tenuta alla osservanza di tutte le disposizioni contenute nei decreti di concessione alla Romana, fra cui vi è il patto che riserva esplicitamente al Governo la facoltà di fare altre concessioni.

Conchiude per la irrecivibilità del ricorso e in difetto per il rigetto, colla condanna alle spese.

La Società Anonima Romana dei Telefoni ha prodotto il 3 febbraio una memoria nella quale, oltre a sostenere la tesi della irrecivibilità del ricorso per gli stessi motivi dedotti dalla Regia Avvocatura, insiste particolarmente sulla circostanza da essa ritenuta incontrastabile che la concessione alla Società Generale Italiana sia vincolata alla stessa condizione, stata accettata dalla Società Romana colla lettera 25 aprile 1893 e riportata espressamente sul decreto di concessione del 26 maggio di quell'anno, della riserva al Governo della facoltà di rinnovare la concessione anche ad altri concessionari esercenti prima della promulgazione della legge 7 aprile 1897, indipendentemente dai casi preveduti dalla legge stessa: ora, siccome il solo concessionario esercente in Roma oltre la Società Romana era in quel tempo, e fu dopo la emanazione della legge,

la Società Cooperativa, alla quale non fu mai revocata la concessione, così è evidentemente ad essa che si riferisce la riserva sopradetta.

La Società Generale Italiana quindi non ha veste nè motivo per dolersi che, invece di revocare la concessione in precedenza data alla Cooperativa, il Governo l'abbia rinnovata.

Si diffonde poi in particolari relativi al contegno della Società rivale, che non hanno attinenza diretta coi punti legali della questione, e conclude esprimendo la fiducia che il ricorso sia rigettato.

Il 1° marzo la difesa della Società Generale Italiana ha prodotto una memoria nella quale sono ampliamente svolte le ragioni che essa credè di contrapporre a quelle dedotte in rito ed in merito sì dalla Regia Avvocatura, sì dalla convenuta Società Cooperativa.

Avvenuta la discussione della causa all'udienza, la Sezione colla decisione 4-24 marzo 1899 sopraricordata, reiette le eccezioni d'irricevibilità del ricorso opposte dalla Regia Avvocatura Generale Erariale e dalla difesa della Cooperativa, ordinò il deposito in Segreteria del decreto ministeriale 6 luglio 1898, il quale è stato prodotto il 31 marzo 1899, insieme alla domanda presentata il 16 dicembre 1892 dalla Cooperativa.

Diritto. — Premesso che la sola indagine permessa in questa sede è della legalità del decreto ministeriale 6 luglio 1898, n. 3571/5055, col quale fu data, rinnovata o prorogata la concessione del servizio telefonico comunale interno in Roma alla Società Anonima Cooperativa Romana dei Telefoni, in relazione agli articoli 3 della legge 7 aprile 1892, n. 184; 5, 71 e 116 del regolamento per l'esecuzione di detta legge approvata col Regio decreto 16 giugno stesso anno, n. 288, giacchè la violazione, se violazione vi è, di tutti gli altri articoli enunciati nella memoria della Società ricorrente, dipende dall'essere stati violati quelli che ci sono indicati.

Attesochè se si guarda alla contestura della legge e con maggiore attenzione all'art. 3 e alle trasformazioni da esso subìte prima di assumere la forma definitiva attuale, nonchè agli articoli 8, 9, 12, 13, 14, 15, 17, 19, senza trascurare quanto di lume si può ottenere dalle cose dette

dal Ministro proponente e dalle Commissioni parlamentari nelle loro relazioni, come dalle cose dette nelle discussioni innanzi ai due rami del Parlamento, si delinea chiaro il concetto della unicità del servizio telefonico interno in ciascun Comune, come avviamento al monopolio, o, per usare il linguaggio delle moderne dottrine, alla nazionalizzazione del servizio stesso, e come ultima mèta all'esercizio di Stato, come è per le poste e per i telegrafi.

La telefonia infatti vien posta fin d'ora sotto la vigilanza diretta e la ingerenza dello Stato, che può esercitare sempre comunicazioni telefoniche, art. 3; ha facoltà di riscattare le concessioni quando arrivano a mezzo cammino della loro vita, art. 8; diventa proprietario senza pagamento di corrispettivo di tutto il materiale alla loro scadenza naturale, art. 9; può provvedere all'impianto ed alla manutenzione delle linee telefoniche intercomunali, ed obbligare il concessionario del servizio comunale di collegarsi coll'Ufficio intercomunale che faccia capo nel Comune, articoli 12 e 13. L'art. 19 poi ragguaglia le violazioni del segreto telefonico alla violazione del segreto epistolare e telegrafico, e ragguaglia i guasti ai fili e alle correnti telegrafiche ai guasti alle linee telefoniche.

Per considerazioni di varia indole si ritenne che i tempi non fossero ancora maturi per l'esperimento dell'esercizio di Stato. Fra queste vanno notate la difficoltà, che per molteplici cause lo Stato avrebbe incontrate a poter sollecitamente introdurre nella industria i perfezionamenti e le amplificazioni che ogni giorno la scienza suggerisce; fra le quali difficoltà vi è che allo Stato non può convenire d'introdurre nei servizi pubblici novità che non abbiano già superata la prova dell'applicazione; la poca estensione inoltre che aveva nel 1892 la telefonia limitata ai grandi centri e non a tutti; mentre conseguenza dell'esercizio di Stato sarebbe stata la necessità, in omaggio al principio della universalità dei pubblici servizi, di estendere senza probabile profitto, ma con sicura e grave spesa, il servizio telefonico anche ai piccoli centri; un giusto riguardo finalmente alle industrie esistenti delle quali si sarebbe dovuto troncare la vita prima che avessero dato il frutto, non trovandosi lo Stato in condizioni finanziarie tali da potere rilevare il materiale o di compensare altrimenti gli esercenti.

A quest'ultima considerazione si è evidentemente ispirato il legislatore per temperare, nella prima applicazione della legge, il principio della unicità della concessione in ciascun Comune, col non vietare che in quella occasione si potesse assumere come concessionari nuovi per il servizio urbano quelli stessi che già erano in possesso di una regolare concessione secondo le vecchie norme, ancorchè fossero più di uno in uno stesso Comune; limitò però coll'art. 3, che lo dice a lettera aperta, la facoltà del Governo di fare altre concessioni nello stesso Comune al caso che il Governo le giudichi di interesse pubblico e l'attuale concessionario si rifiuti ad ampliare o migliorare il servizio come ivi è detto. Or che questo estremo debba essere legato all'altro dell'interesse pubblico si rileva, non solamente dalla disposizione delle parole e dal senso grammaticale di tutto il periodo, ma anche dalla considerazione che, se dovesse stare da sè lo estremo dell'interesse pubblico, si sarebbe attribuita al Governo la facoltà di giudicare senza controllo e senza nessuna garanzia per chi già sia in possesso di una concessione e la eserciti con pubblica soddisfazione, della convenienza di porre a fianco di questo un concorrente.

Attesochè ciò che si è detto in ordine alla libertà che la legge, col limitarsi a restringere per il futuro la potestà di fare nuove concessioni in un Comune ove siavi già un concessionario, ha lasciato di fatto al Governo di concedere il servizio agli antichi concessionari in occasione della sua prima attuazione, serve a dare ragione della condizione che l'articolo 5 primo capoverso della lettera *C* del regolamento 16 giugno 1892 vuole inserita nei decreti di concessione: la quale condizione sarebbe altrimenti inspiegabile, perchè se importasse la libertà nel Governo di fare sempre concessioni nuove, si troverebbe in contraddizione coll'art. 3 della legge interpretato come a giudizio di questa Sezione deve essere.

Ed invero, nel preparare il regolamento, il Governo del Re non poteva non tener conto delle difficoltà che nella pratica attuazione si sarebbero opposte alla emanazione contemporanea dei decreti di nuove concessioni nello stesso Comune, e della opportunità di ovviare al pericolo che, data una concessione, e non potendosi dare subito l'altra

per ragioni di ordine e di forma anche indipendentemente dal fatto del richiedente, il primo tentasse di sbarrare la strada all'altro, fondandosi sull'art. 3 della legge e proclamandosi l'attuale concessionario del quale ivi si parla. Senza dire che la detta clausola non è inutile anche a prescindere dalla eventualità ora detta, servendo essa a togliere di mezzo *a priori* la possibilità che, verificandosi il caso in cui convenga, in applicazione dell'art. 3, di addivenire ad una nuova concessione, possa il concessionario attuale trovare comunque e dovunque un addentellato per gravarsi per violazione di privilegio e per risarcimento di danni.

Attesochè dell'art. 71 non sia da parlare, servendo esso unicamente a regolare il collocamento di più reti telefoniche urbane esistenti nello stesso Comune che, come si è veduto, possono esistere in due modi.

Attesochè, venendo alla specie, le cose per la Società Romana, che era allora concorrente della Cooperativa, e per questa procedettero per un certo tratto di via nel modo appunto che si è detto poc'anzi.

Se tutte e due abbiano chiesto la concessione secondo le nuove norme prima che spirasse la vecchia, non è ben chiaro e non importa di chiarire, nessuna influenza decisiva potendo esercitare nella presente controversia che la concessione fatta nel 1886 alla Cooperativa scadesse al termine della proroga di sei mesi dal 1° aprile 1892, come appare dalla lettera 18 di quel mese dell'Ispettore Civalleri, oppure al 31 marzo 1893 come, computando il primo triennio ed i bienni successivi giusta l'art. 24 del capitolato del 1883, avrebbe dovuto, a regola di calendario, scadere per effetto dell'art. 116 del regolamento.

Comunque sia di ciò, la domanda della Società Romana, la quale aveva i suoi conti in regola collo Stato, poteva essere tosto esaudita e non vi erano ragioni per procrastinarne l'esaudimento.

La Cooperativa invece non era in regola, ma poteva e doveva mettervisi in breve, non vi era quindi una ragione assoluta per rigettarne la domanda, e bene poteva il Ministero tenerla, come fece, in sospeso, preavvisando la Società che si sarebbe provveduto alla concessione quando avesse saldato il suo debito.

E fu atto di prudenza l'imporre frattanto alla Romana l'accettazione della condizione, inserta poi nel decreto di concessione, che riservava al Governo la facoltà di fare altra simile concessione ad altra Società in Roma, date certe circostanze, alle quali essa Romana doveva rimanere estranea, onde prevenire il caso che questa, per il fatto di avere già ottenuta la concessione, invocasse l'art. 3, che allora al Ministero pareva fosse di ostacolo ad una seconda concessione, per opporsi alla concessione alla Cooperativa.

Senonchè passarono molti anni senza che la *Cooperativa* arrivasse a liquidare il suo conto collo Stato, anzi nell'intervallo la situazione si aggravò al punto che, sul finire del 1896, il Ministero si indusse a pronunciare l'incameramento della cauzione ed a promuovere un'ordinanza di mano regia per il sequestro di un credito che essa Società aveva verso la Romana. Frattanto la concessione del 1886, per effetto del categorico disposto dell'art. 116 del regolamento, era definitivamente scaduta, se non al 30 settembre 1892 per ciò che si è detto prima, certamente al 31 marzo 1893, che era l'ultimo limite a cui per il detto art. 116 potevano giungere le rinnovazioni tacite di detta convenzione, e non poteva risorgere a nuova vita se non reincarnandosi in una nuova concessione data secondo le norme stabilite dalla nuova legge.

Attesochè questa non essendo stata concessa, neanche in quel discreto periodo di tempo che anche dopo la scadenza poteva essere necessario o alla completa istruttoria della domanda, o al compimento delle formalità occorrenti alla emanazione del decreto di nuova concessione, non sia più possibile di stabilire un nesso giuridico fra la concessione morta nel 1893 e quella nata nel 1898, non potendo giovare a tale effetto la circostanza che in quell' intervallo di tempo si sia lasciato continuare la Società nell'esercizio del servizio telefonico; imperocchè uno stato di fatto che non trovava più il suo fondamento giuridico sulle norme che regolavano il servizio telefonico prima della legge 7 aprile 1892 state da questa abrogate, non poteva trovarlo in quelle stabilite da detta legge e dal relativo regolamento, non poteva costituire quel legame giuridico fra le due concessioni, che era la condizione indispensabile alla

legittimità di una seconda concessione in Roma senza il concorso degli estremi indicati nell'art. 3.

Attesochè in conseguenza del lungo indugio della Cooperativa, abbia perduto ogni valore la clausola apposta in favore di essa nel decreto di concessione alla Società Romana, la quale quindi, e per essa la Società Generale Italiana odierna ricorrente, che le è succeduta entrando in tutte le sue ragioni, è venuta a trovarsi ad essere in diritto e in fatto l'attuale concessionario raffigurato nel surriferito articolo, il quale, quando nessun appunto gli sia stato fatto per la insufficienza del servizio e del materiale, ha un interesse legittimo ad opporsi che gli venga posto a fianco un concorrente.

Attesochè nessuna influenza possa esercitare sulla questione il fatto del trapasso della concessione dalla Società Romana alla Generale Italiana, poichè i termini delle domande presentate contemporaneamente dalle due Società e dello stesso Decreto Ministeriale del 22 dicembre 1897 stanno a dimostrare esservi stato investimento diretto delle ragioni dell'una nell'altra, escludendo per conseguenza che vi possa essere stato un momento durante il quale nessuna delle due potesse dirsi concessionaria, e concessionaria attuale a senso dell'articolo 3 venisse quindi ad essere la Cooperativa.

Attesochè le premesse considerazioni bastano a dimostrare la non conformità alla legge del Decreto Ministeriale 6 luglio 1898.

Attesochè ragioni di equità consigliano la compensazione delle spese.

Per questi motivi, la IV Sezione accoglie il ricorso della Società Generale Italiana di Telefoni ed applicazioni elettriche ed annulla, perchè emesso in violazione dell'articolo 3 della legge 7 aprile 1892, n. 184, il Decreto 6 luglio 1898 del Ministero delle Poste e dei Telegrafi col quale fu data la concessione del servizio Telefonico in Roma alla Società Anonima Cooperativa Romana dei Telefoni.

SEZIONE IV

(Decisione 11 agosto 1899, n. 378).

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Comune di Vallada (avv. Lupacchioli) — Ministero dei Lavori Pubblici (avv. erar. Tambroni) e Comuni di Falcade, Forno di Canale e Cencenighe

Consorzio stradale — Quota di concorso nella spesa — Mutabilità della quota stessa — Misura del contributo — Proporzionalità al vantaggio del Comune.

La quota di concorso nella spesa, stabilita pei diversi Comuni facienti parte di un Consorzio stradale, non è immutabile.

La misura del contributo deve variare proporzionalmente al grado di utilità arrecato a ciascun Comune dalle modificazioni che si introducono nel progetto dell'opera.

SEZIONE IV

(Decisione 10 novembre 1899, n. 480)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* DI FRATTA, *Ref.*

Sbrocchi (avv. Dottori) — Ministero della Pubblica Istruzione

Esami universitari — Ammissione — Attribuzioni delle autorità universitarie e del Ministro — Diploma di dentista — Esame dei titoli — Giudizio negativo della Facoltà medica — Decisione analoga del Ministero — Insindacabilità di quest'ultima.

Le domande per ammissione ad esami universitari devono presentarsi alle autorità universitarie, non al Ministro della pubblica istruzione, il quale per l'art. 4 della legge Casati pronunzia soltanto in grado di riesame dei provvedimenti emessi dalle autorità a lui subordinate.

Avutosi il giudizio negativo, da una Facoltà medica universitaria, sui titoli esibiti da un richiedente il diploma di dentista, e avutasi quindi la decisione parimenti negativa del Ministro, in base al sudetto giudizio tecnico della Facoltà, il provvedimento ministeriale è insindacabile in sede di legittimità, come in qualunque altra sede contenziosa.

SEZIONE IV

(Decisione 10 novembre 1899, n. 482)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio — Comitato Forestale di Modena e Carlotti Giacomo (avv. Bartolucci)

Vincolo forestale — Deliberazione del Comitato forestale — Nuove proposte del Ministero — Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato — Necessità di integrare il giudizio con la citazione a tutti gl'interessati.

In materia forestale, il ricorso prodotto alla IV Sezione dal Ministero di agricoltura, industria e commercio contro la deliberazione del Comitato provinciale che escludeva il proposto vincolo forestale, dev'essere notificato a tutti i proprietari dei terreni che, secondo la proposta del Ministero, dovrebbero assoggettarsi al vincolo.

Ove ciò non siasi fatto, la IV Sezione ordina che sia integrato il giudizio con la citazione di tutti gl'interessati.

SEZIONE IV

(Decisione 15 dicembre 1899, n. 544)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Marchiori Direttore Generale della Banca d'Italia (avv. Barsanti e Rolandi-Ricci) — Ministero del Tesoro (avv. erar. Calabresi)

Provvedimento definitivo — Condizioni necessarie perchè un decreto del Governo possa dirsi tale (1) — Provvedimenti di autorità amministrativa suprema — Vigilanza governativa agl'Istituti di emissione — Divieto contenuto in un decreto e conseguenze della sua inosservanza — Giurisdizioni relative — Operazioni della Banca d'Italia — Disposizioni dalle quali sono regolate — Se la Banca possa scontare assegni bancarii — Distinzione tra assegni garantiti e non garantiti — Divieto di scontare assegni sotto qualunque forma garantiti — Legittimità del provvedimento.

L'art. 28 della legge 2 giugno 1889 esige, per l'ammissibilità del ricorso alla IV Sezione del Consiglio di

---

(1) Cfr. al riguardo anche la decisione 10 novembre 1899, n. 489 *Rizzolo* e *Ministero di grazia e giustizia* riportata in seguito a pag. 463.

Stato, che il provvedimento definitivo sia stato emanato in sede amministrativa in seguito a ricorso gerarchico; epperò se il provvedimento impugnato sia stato emesso da un'autorità amministrativa al disopra della quale non esiste alcun'altra a cui si possa ricorrere in via gerarchica, le esigenze del detto articolo sono egualmente soddisfatte ed è tolto ogni ostacolo all'ammessibilità del ricorso alla IV Sezione.

Il Ministero del Tesoro, che ha per legge l'obbligo, piuttosto che il diritto, di vigilare sugl'Istituti di emissione, può valersi d'Ispettorati e di Commissioni per accertare gli elementi su cui debba esercitare tale vigilanza; ma non può renderla efficace se non mediante provvedimenti atti a far cessare ciò che sia riconosciuto irregolare ed illegittimo.

Il decreto del Ministero del Tesoro, con cui si vieti ad uno degl'Istituti medesimi di compiere una determinata operazione, è pertanto provvedimento definitivo e non un semplice atto di vigilanza preparatorio di future disposizioni.

Come tale può dar luogo a ricorso in via contenziosa, senza attendere le ingiunzioni che seguirebbero la sua inosservanza; poichè tra il divieto contenuto nel decreto stesso e le conseguenze della sua inosservanza esiste la differenza che corre tra causa ed effetto e gli uni e gli altri possono essere discussi nella sede giurisdizionale a cui siano rispettivamente assegnati dalla loro natura.

Per decidere se la Banca d'Italia possa compiere una data operazione è necessario tener presente, anzichè il Codice di commercio che provvede alla generalità dei casi, la legge 10 agosto 1893, la quale, procedendo al riordinamento degl'Istituti di emissione, per la intrinseca gravità della loro indole e per la importanza delle facoltà ai medesimi attribuite, prescrive, enumerandole, le operazioni che ad essi era concesso di effettuare, senza essere esposti al pericolo di contraddire o di nuocere, almeno in parte, agli scopi di loro fondazione.

L'art. 12 della detta legge, al n. 1, indicò lo sconto delle cambiali e non fece cenno alcuno dello sconto degli assegni bancari, di cui si parlò per la prima volta nel-

l'art. 11 dello statuto della Banca d'Italia approvato, in virtù del terzo comma dell'art. 1° della legge stessa, con R. D. 20 dicembre 1893; ma questa aggiunta riuscì inconciliabile con la indicazione, contenuta nell'articolo medesimo, di una scadenza non maggiore di quattro mesi, scadenza stabilita dal Codice di commercio per le sole cambiali e ripugnante alla natura speciale degli assegni.

Tuttavia, pure ammettendo che la Banca d'Italia possa scontare assegni bancari, non costituisce eccesso di potere o violazione di legge il divieto fattole dal Governo di scontare assegni garentiti da titoli o da effetti cambiari; poichè fra assegni non garentiti ed assegni garentiti vi è la differenza che sorge necessariamente dalla intrinseca natura dell'effetto cambiario.

La necessità che al rilascio dello assegno preesista una somma disponibile presso il trattario (somma derivante da depositi di fondi o da attività di conto corrente, ma pur sempre liquida ed esigibile), e la brevità del tempo stabilito per la relativa operazione, bastano per escludere dallo assegno bancario il concorso di qualsiasi garenzia, oltre all'avallo, che conserva all'assegno stesso il carattere di titolo di credito personale.

Dovendosi quindi ritenere che il citato art. 11 dello statuto della Banca non intese consentire che lo sconto degli assegni bancari non garentiti, è legittimo il decreto del Ministero del Tesoro, col quale sotto la comminatoria di applicare le penalità di cui all'art. 14 della legge 10 agosto 1893 si proibisce alla Banca di scontare assegni bancari sotto qualunque forma garantiti.

Attesochè dalla difesa del Ministero del Tesoro fu verbalmente sollevata alla pubblica udienza la eccezione della inammissibilità del ricorso contro il Ministero stesso presentato dalla Banca d'Italia e questa eccezione ha necessariamente la precedenza sovra ogni altra. Ma poichè a sostenerla si nega al divieto ministeriale contro cui la Banca d'Italia è insorta quel carattere di provvedimento definitivo, senza del quale il ricorso non potrebbe essere ammesso, non si può non considerare che l'art. 28 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, sul Consiglio di Stato esige per l'ammissi-

bilità del ricorso che il provvedimento definitivo sia stato emanato in sede amministrativa, in seguito a ricorso presentato in via gerarchica; d'onde necessario inferire che se il provvedimento impugnato sia stato emesso da una autorità amministrativa al disopra della quale non esista un'altra a cui si possa ricorrere in via gerarchica, le esigenze del precitato art. 28 sono ugualmente soddisfatte ed è tolto ogni ostacolo all'ammissibilità di un ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, col quale s'impugna un provvedimento di carattere amministrativo, riflettente l'interesse del ricorrente ed emanato dal Ministro del Tesoro, superiormente al quale non esiste autorità amministrativa cui sia possibile fare ricorso in via gerarchica. Vero è che la difesa del Ministro del Tesoro nega al divieto impugnato il carattere di provvedimento definitivo, anche perchè non crede che il Ministro stesso abbia facoltà di emanarne nella materia di cui si tratta, intorno alla quale vuole intendere ristrette le facoltà ministeriali ad un semplice e non definitivo esercizio di vigilanza, di rimostranze, di preavvisi. Ma basta esaminare il tenore testuale dei quattro concatenati provvedimenti del Ministero del Tesoro per riconoscere che in essi è formulato e ripetutamente confermato un vero e proprio divieto a compiere una determinata operazione; divieto a cui invano si vorrebbe togliere in nome della legge un pratico valore; quel valore che bene fu sentito dalla Banca d'Italia, la quale, allorchè dovette persuadersi di non potere in via gerarchica far valere le proprie ragioni, presentò il ricorso a questo Collegio. Nè è il caso di sostenere che la Banca doveva tenere altra via e aspettare le ingiunzioni che avrebbero seguito l'impugnato divieto per provvedersi contro di quelle in sede competente. La Banca tenne la via più rispondente all'urgenza ed alla legalità. E quanto alla possibilità di ingiunzioni future, rispetto a penalità eventualmente incorse, è chiaro che esista, fra il divieto e le conseguenze della sua inosservanza, la distinzione che esiste fra causa ed effetti e che l'una e le altre possano essere discusse nella giurisdizione a cui siano rispettivamente chiamate dalla loro natura. Non giova poi lo insistere nel sostenere che il divieto pronunciato dal Ministro del Tesoro non abbia carattere di provvedimento definitivo sol perchè è ritenuto come semplice atto di vigilanza preparatorio di

future disposizioni e non come provvedimento per sè stante senza uopo di ulteriore esplicazione in un precetto concreto che venisse a dargli in singoli casi pratica sanzione. Ciò non farebbe che escludere la già accennata distinzione fra causa ed effetti ed in pari tempo verrebbe a rendere affatto sterile quell'obbligo, piuttosto che diritto, di vigilanza, stato dalla legge attribuito dapprima a due Ministri, poi al solo Ministro del Tesoro, il quale, se può valersi di ispettorati e di commissioni per l'accertamento degli elementi su cui esercitare la vigilanza stessa, non può renderla efficace se non mediante provvedimenti atti a far cessare ciò che sia riconosciuto irregolare od illegittimo e ad impedirne la continuazione per l'avvenire; provvedimenti riassumentisi in un divieto contro cui per la superiore autorità da cui emanano non è aperto l'adito a gravarsi che in via contenziosa, esclusa essendo quella gerarchica amministrativa;

Attesochè, rimossa l'eccezione di inammissibilità come quella cui vittoriosamente in principal modo resiste il citato art. 28 della legge 2 giugno 1889, è d'uopo procedere all'esame del merito del ricorso, intorno al quale, importando innanzi tutto di esporre i termini precisi in cui si è svolta e si sostanzia la questione, è da considerare che quando per la fusione di tre Banche in una e la liquidazione di un'altra, si provvide al riordinamento degli Istituti di emissione mediante la legge 10 agosto 1893, vennero coll'art. 12 di quella legge determinate le operazioni che solo poteva esser concesso di effettuare a cotesti Istituti, i quali, per la intrinseca gravità della loro indole, e per la importanza delle facoltà ai medesimi attribuite, non potevano essere trattati alla stregua delle Banche o Case di commercio private, e dovevano per conseguenza non venire esposti con le loro operazioni al pericolo di contraddire o di nuocere nemmeno in parte agli scopi di loro fondazione. A tale effetto quell'art. 12 prescriveva nel suo primo paragrafo che gl'Istituti di emissione non possono fare operazioni diverse dalle seguenti: 1° sconto a non più di 4 mesi di cambiali munite di due o più firme di persone o Ditte notoriamente solvibili e di altri titoli; ma non faceva alcun cenno dello sconto di assegni bancari. E poichè il 3° comma dell'art. 1° della predetta legge stabiliva che lo

statuto della Banca d'Italia doveva essere approvato con R. D. sulla proposta del Ministro dell'Agricoltura e commercio, di concerto con quello del Tesoro, è prezzo dell'opera il constatare che il R. D. 20 dicembre 1893 approvava quello statuto, determinando all'art. 11 in primo luogo che le operazioni che la Banca d' Italia può compiere sono le seguenti: 1°) Sconto di cambiali e assegni bancari. I quali assegni bancari qu compariscono per la prima volta, nonostante che si abbia in atti la prova che nel primo schema di statuto si parlava dello sconto di cambiali *ed altri titoli di commercio* e che per effetto delle modificazioni dalla competente Commissione introdotte in quello schema fu fatta rimanere la sola parola *Cambiali*, togliendosi quelle di altri *titoli di commercio*. Il Ministero del resto non ha fatto e non fa quistione degli assegni bancari in genere, sia forse perchè questi sono per l'art. 341 del Cod. di comm. equiparabili alle cambiali, sia perchè per la loro speciale e caratteristica indole, quando non venga in alcun modo alterata, costituiscono un'operazione chiara, precisa, con condizioni di preesistenza di fondi e con limiti di tempo così prefiniti da non renderla pericolosa;

Attesochè il Ministro del Tesoro, fin dal 1896, si è preoccupato piuttosto del fatto che lo sconto di assegni o chèques accompagnati da pegno o da lettere di garanzia aveva potuto condurre gl'Istituti di emissione a compiere operazioni il cui accertamento, se verificato da parte degli ispettori, ne avrebbe fatto pronunziare la illegalità con la conseguente applicabilità delle sanzioni previste dalla legge bancaria, preoccupazioni che in forma più recisa si sono manifestate anche nel 1897 riferibilmente allo sconto di assegni bancari garantiti da titoli o da effetti cambiari, nella quale operazione, più che i caratteri dello sconto, si sono ravvisati i caratteri sostanziali di un'anticipazione di fondi diversamente disciplinati dalla legge, e perciò una violazione dello statuto stesso della Banca d'Italia.

Al quale proposito non è superfluo avvertire che, mentre l'originario schema di statuto sopra menzionato, parlando nell'art. 15 degli effetti cambiari, aveva un apposito comma in cui dicevasi che « la Banca può accettare a maggior garanzia titoli tanto nominativi che al portatore », di questo comma la commissione permanente di vigilanza propose ed ottenne la soppressione.

E per dippiù alle parole *gli effetti cambiari*, che erano le prime di quell'articolo, venivano sostituite con più rigorosa esattezza le parole: *le cambiali*. Che se, accanto a queste, nello statuto definitivamente approvato si aggiunsero quelle *e assegni cambiari*, è evidente che questa aggiunta, improvvisata forse all'ultim'ora, riusciva inconciliabile con la indicazione contenuta nello stesso articolo di una scadenza non maggiore di 4 mesi dal Cod. di comm. stabilita per le sole cambiali e non mai per gli assegni cambiari, anche perchè ripugnante alla loro natura speciale. Tuttavia nello stesso anno 1897, il Ministro del Tesoro, addì 31 luglio, indirizzava agli Istituti di emissione quella nota della quale la ricorrente Banca d'Italia intende valersi per mettere il Ministero in contradizione con sè stesso di fronte ai successivi suoi provvedimenti. Realmente, essendo allora imminente una ispezione triennale, il Ministero dichiarò che sino a ulteriore esame da farsi in seguito ai risultati della medesima, esso non si opponeva a che gli Istituti di emissione scontassero assegni bancari, aventi determinati requisiti e sotto l'osservanza di speciali prescrizioni. La quale dichiarazione di condizionata tolleranza fu ritenuta, più che come una semplice e transitoria concessione, come una esplicita facoltà, come una formale autorizzazione stata data agli Istituti di emissione. E non vuolsi negare che tale ebbe a chiamarla lo stesso Ministro del Tesoro nei suoi successivi provvedimenti del 3 e 18 gennaio, del 29 luglio e del 10 agosto 1899, i quali, lungi dal contradire alla summentovata concessione, non fecero che sciogliere le riserve cui essa era condizionata, facendone cessare gli effetti in seguito alle risultanze della ispezione avvenuta ed ai pericoli inerenti ad operazioni facili a degenerare in altre non ammesse dalla legge, nonchè alle contestazioni *obvenibili* nei riguardi fiscali.

Cominciò infatti il Ministro del Tesoro coll'invitare gli Istituti di emissione a liquidare le operazioni di sconto di assegni garantiti, in guisa che non ne avessero più ad esistere dopo il primo trimestre dell'anno 1899, e terminò, a conferma di precedenti dichiarazioni, col dichiarare che sarebbero considerate quali operazioni non conformi alla legge 10 agosto 1893 gli sconti di assegni bancari garantiti da titoli o da effetti cambiari.

Attesochè la Banca d'Italia sostiene che il Ministero non potesse vietare alla Banca lo sconto di assegni in qualsiasi forma garantiti e che lo averlo fatto costituisca eccesso di potere e violazione di legge. Ma questo suo assunto essa raccomanda a motivi che non hanno giuridico fondamento. Non sta in fatto, che se la Banca ha dall'art. 11 del suo Statuto la facoltà di scontare assegni bancari, essa non sia tenuta a fare distinzione fra assegni non garantiti e assegni garantiti, ed a vedere la limitazione che le permette di scontare i primi e le vieta di scontare i secondi; distinzione e limitazione che sorgono necessariamente dalla intrinseca natura dell'effetto bancario.

Comunque sia stata introdotta nell'art. 11 dello statuto della Banca d'Italia la facoltà, non esistente nella legge bancaria del 10 agosto 1893, di scontare in genere assegni bancari, certo è non essersi ivi potuto intendere di parlare che degli assegni bancari, quali sono riconosciuti ed ammessi nelle transazioni commerciali, non solo del nostro, ma anche degli altri paesi coi quali abbiamo somiglianza di usi e conformità di legislazione. La necessità che al rilascio dell'assegno preesista una somma disponibile presso il trattario, somma derivante da deposito di fondi o da attività di conto corrente, ma pur sempre liquida ed esigibile, e la brevità del tempo stabilito per la relativa operazione bastano ad escludere il concorso di una garanzia. La parificazione poi delle condizioni dell'assegno bancario a quelle delle cambiali, fra cui la possibile applicazione dell'avallo, sulla quale tanto insiste la ricorrente, non è argomento sufficiente a giustificare, oltre l'avallo, che conserva allo assegno bancario il carattere di titolo di credito personale, l'applicazione di altre garanzie non più personali, ma reali, la cui esistenza farebbe necessariamente presupporre che l'assegno bancario non sia quello che comunemente e legalmente s'intende per tale, ma diventi piuttosto una operazione di diverso carattere o natura, quale, per esempio, un'anticipazione su pegno ammessa dalla legge bancaria, ma in condizioni diverse, od un mezzo per mascherare una operazione di riporto dalla legge stessa proibita agli Istituti di emissione.

Non è del resto per la semplice supposizione che ciò possa avvenire, ma è in base alle materiali risultanze delle

ispezioni ufficiali, chè il Ministro si è visto obbligato a pronunciare un divieto il quale, facendo cessare ogni precedente tolleranza, impedisse per l'avvenire, sotto le comminatorie dell'art. 14 della ripetuta legge bancaria, lo sconto di assegni garantiti nei modi indicati coi provvedimenti impugnati. Di questa legge non tiene sufficiente conto la ricorrente, quando cerca di attingere argomenti, in difesa della propria tesi, al Codice di commercio, senza soffermarsi a considerare che questo, provvedendo alla generalità dei casi, lasciava alla sagacia dei singoli interessati, nella sfera delle rispettive responsabilità, il supplire a qualche parziale, eventuale silenzio della legge o l'interpretarla con una certa larghezza, ma non si occupava delle particolari esigenze degli Istituti di emissione, i quali, governati da norme legislative speciali, se da un lato per la delicata natura del loro ufficio debbono, più di qualunque Istituto privato o di qualunque commerciante, procedere con particolare oculatezza e con scrupolosità nelle loro operazioni, debbono pure dall'altro lato astenersi da tutto ciò che possa in un modo qualsiasi alterare l'indole delle operazioni stesse e trascinarle a conseguenze che supremamente importa di evitare;

Attesochè non sia il caso di negare in modo assoluto che nelle ipotesi enunciate dalla ricorrente un servizio effettivo le potrebbe rendere la garanzia reale ora divietatale; ma sia piuttosto il caso, per non deviare dalle prescrizioni vigenti, di riserbarsi a discuterne quando con una nuova legge si riconosca l'opportunità di introdurre aggiunte o recare modificazioni alla legge ora imperante; ritenuto del resto che la tolleranza consentita con la ministeriale 31 maggio 1897 è venuta a cessare col venir meno della riserva da cui era stata accompagnata; locchè ha reso possibile al Ministro di rientrare integralmente nella facoltà di provvedere con libertà di giudizio e a termini di legge all'osservanza dell'atto bancario del 1893, senza eccedere dai confini della potestà che gli è attribuita in confronto appunto agli Istituti di emissione e senza fare della legge quella inesatta o meno retta applicazione della quale è stata indebitamente censurata;

Attesochè, quantunque siasi discusso anche dell'applicabilità della legge sul bollo agli assegni bancari, applica-

bilità che nei casi di violazione della legge stessa è da esaminarsi e risolversi di caso in caso in sede competente, la materia del contendere è circoscritta dalla conclusione del ricorso della Banca d'Italia, la quale chiede che venga dichiarata la nullità del divieto del Ministro del Tesoro, per cui le si proibisce, sotto comminatoria di applicarle la penalità di cui all'art. 14 della legge 10 agosto 1893, di scontare assegni bancari sotto qualunque forma garantiti, e dichiarato per converso che la Banca è in facoltà, senza incorrere nella penalità predetta, di poter scontare assegni bancari anche, se comunque garantiti. E mantenuta la questione su questo terreno, è già stato dalle premesse osservazioni dimostrato che lo impugnato divieto è legittimo perchè applicabile ad assegni bancari non costituenti operazioni di mero e semplice sconto, ma tali da coinvolgere operazioni di natura diversa e diversamente disciplinate dalla legge;

Attesochè, tenuto conto delle diverse fasi attraverso le quali è passata la controversia, e delle quali fa fede il carteggio intervenuto fra la Banca d'Italia e il Ministro del Tesoro, non può disconoscersi la convenienza di non far luogo contro di essa, benchè soccombente, alla condanna nelle spese del presente giudizio.

Per questi motivi respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 14 aprile 1899, n. 191)
Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Confraternita del Santissimo Sacramento in Macerata (avv. Pacelli) — Intendenza di Finanza in Macerata e Ministero del Tesoro

Confraternite — Rendite — Spese necessarie — Obbligatorietà di altre spese — Operazioni del Regio commissario, giusta il Regio Decreto 12 gennaio 1890 — Rettificazione di dette operazioni.

Le detrazioni a farsi dalle rendite delle Confraternite ed altre congeneri istituzioni, per verificare se e quante altre rendite rimangano disponibili pel mantenimento degli inabili al lavoro a sensi dell'art. 81 del Regio Decreto 19 novembre 1889, riguardano le spese indicate nell'art. 20 del sudetto Regio Decreto; tra cui quelle

strettamente necessarie per gli uffici religiosi nei giorni festivi e per l'adempimento degli oneri assunti verso gli associati. Nè a tali spese possono aggiungersene altre per considerazioni estrinseche di decoro o convenienza.

A dimostrare l'obbligatorietà di altre spese di culto, in mancanza di titoli legittimi, non basta l'affermazione di uno stato di fatto sfornita di prove concludenti. E d'altra parte l'ente che per qualsiasi titolo abbia diritto di obbligare la Confraternita alle prestazioni in parola può farlo sempre valere in sede competente.

L'art. 4 del R. Decreto 12 gennaio 1890, n. 6594, dà facoltà alle Confraternite ed agli altri enti di domandare la rettificazione delle operazioni fatte dal R. commissario alla G. P. A.; e perciò spetta all'ente dare la prova degli errori che esso chiede vengano riparati.

SEZIONE IV

(Decisione 27 ottobre 1899, n. 468).

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* PANTALEONE

Gangi Attilio (avv. Savarese) — Ministero dell'Interno e Comune di Santa Caterina Villarmosa

Medico condotto — Poteri del Regio Commissario civile in Sicilia — Riduzione dello stipendio del medico condotto, ordinata dal Regio Commissario civile — Legittimità del provvedimento — Omessa partecipazione di tale provvedimento al medico interessato da parte dell'autorità comunale — Azione per danni.

Il medico condotto nominato per un triennio in un Comune di Sicilia, non può vantare ragione alla immutabilità dello stipendio per l'avvenire, quando, prima che il triennio si compisse, e prima quindi ch'egli conseguisse la stabilità nel posto, lo stipendio stesso fu, per decreto del R. Commissario civile per la Sicilia, ridotto a decorrere dal termine del triennio sudetto.

Indipendentemente dal possesso del diritto alla stabilità, o meno, del medico condotto in Sicilia, il R. Commissario civile ebbe dalla legge speciale del 3 luglio 1896, n. 345, facoltà di rivedere e riformare i bilanci comunali, e di ridurre, occorrendo, le spese anche obbligatorie, al fine di proporzionare tanto queste che le facoltative alla forza contributiva del Comune.

Il fatto che del decreto del R. Commissario civile, che riduceva lo stipendio del medico condotto, non fu data a questo comunicazione se non quando il decreto stesso era già in vigore, non può togliere, neppure parzialmente, efficacia al decreto sudetto, salvo al medico interessato sperimentare in sede competente l'azione per rivalsa di danni contro le autorità comunali che omisero comunicargli a tempo il provvedimento del R. Commissario.

SEZIONE IV

(Decisione 9 dicembre 1899, n. 539)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Comune di Spoleto (avv. De Dominicis) — Ministero dell'Interno

Fondazioni pontificie — Scuole per fanciulli poveri fatte in un determinato Comune — Scuola classica e scientifica per adolescenti — Direzione di religiosi — Diversità di fini, ed autonomia delle due istituzioni — Soppressione degli Ordini religiosi — Inversione delle rendite — Necessità di dichiarare il carattere di ciascuno di essi in rapporto alla pubblica beneficenza.

Data l'esistenza di due fondazioni, già fatte con brevi pontifici, ben distinte per diversità di fini e autonomia di patrimoni: l'una costituita da scuole pubbliche affidate ad alcuni religiosi e destinata all'educazione dei fanciulli specialmente poveri, e l'altra costituita da un collegio destinato, sotto la direzione di altri religiosi, all'istruzione di tutti gli adolescenti, indistintamente, negli studi classici, e in altri determinati studi superiori, deve ritenersi illegittima, in seguito alla soppressione degli ordini religiosi, la unificazione dei due enti fatta allo scopo di devolvere i rispettivi patrimoni unicamente alla istruzione elementare.

All'incontro, stante la diversità sostanziale delle suddette due fondazioni, è necessità dichiarare la sussistenza o meno del carattere d'istituzione pubblica di beneficenza rispetto all'uno e all'altro dei due istituti.

Il carattere sopradetto mentre si ravvisa chiaramente nelle scuole pubbliche per l'educazione dei fanciulli poveri, non può invece ravvisarsi nell'istituto destinato a

studi classici e scientifici; ed è quindi necessario che i redditi di quest'ultimo siano restituiti alla propria legittima destinazione in quanto essa sia compatibile con l'attuale ordinamento dell'istruzione pubblica.

SEZIONE IV

(Decisione 10 novembre 1899, n. 489)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Rizzolo (avv. Alessio) — Ministero di Grazia e Giustizia e Economato dei Benefizi vacanti in Venezia (avv. erar. Tambroni)

Sequestri di temporalità — Autorità competente a decretarli — Se il Ministro o il Re — Forma di manifestazione della volontà Sovrana — Se basta una relazione ministeriale seguita dall'approvazione Regia.

A disporre i sequestri di temporalità non è competente il Ministro di Grazia e Giustizia, ma esclusivamente il potere Regio.

Tale potere non può in siffatta materia esplicarsi che esclusivamente con la forma di un Decreto Reale, controfirmato da un Ministro responsabile. Negli atti dei supremi poteri dello Stato la forma ha carattere essenziale e non ammette equipollenti.

Non può quindi il Decreto Reale essere supplito da una relazione a S. M., seguita dalla annotazione che « S. M. approva », poichè tale provvedimento difetta di tutte le parti più essenziali del Decreto Reale, cioè la decretazione, la formula esecutiva e la firma Sovrana (1).

Attesochè occorre innanzitutto risolvere la questione sollevata dal ricorrente intorno alla validità formale del provvedimento di sequestro delle temporalità del suo beneficio; al quale proposito è da richiamare quanto si è detto

(1) Riguardo ai precedenti in materia di sequestro di temporalità ed alle varie questioni che ad essa si riannodano, cfr. le decisioni 9 aprile 1897, n. 150, *Concetti ed Economati dei Benefici Vacanti* e l'altra degli 11 giugno detto anno, n. 235 riportate nel Vol. VIII, P. I *della Giust. Amm.* In ordine poi alla potestà riservata al Capo dello Stato delegata ai Ministri od alti funzionari, cfr. LOMONACO — *Legge e Regolamenti sul Consiglio di Stato Cap. VII: Il Re nella gerarchia amministrativa.*

nella parte narrativa, e cioè che il ricorrente sostiene non potersi ordinare sequestri di temporalità se non per Decreto Reale laddove nel caso concreto il provvedimento di sequestro, in conformità della pratica seguita nella soggetta materia dal Ministero di grazia e giustizia e dei culti, si estrinsecò nella forma di una relazione 24 settembre 1898 del Ministro guardasigilli al Re, a margine della quale leggonsi le parole: « *Determinazioni della M. S.: S. M. ha approvato* », seguite dalla firma del Ministro guardasigilli (C. Finocchiaro-Aprile). E di tal provvedimento fu data notizia dal Ministro di grazia e giustizia e dei culti al R. Economato Generale dei benefizi vacanti in Venezia col dispaccio 27 settembre 1898, n. 18188-39943 e, successivamente, dal detto R. Economato Generale al Parroco ricorrente con nota 30 settembre stesso anno.

Attesochè questa Sezione ebbe già ad occuparsi altra volta della questione, quale autorità sia competente a disporre i sequestri di temporalità. E per l'appunto con la decisione 11 giugno 1897 sul ricorso Lanutti fu esclusa la competenza del Ministro di grazia e giustizia e dei culti ad emanare simili provvedimenti e fu ritenuta invece la esclusiva competenza del potere Regio, in conformità dell'art. 18 dello Statuto del Regno che riserba al Re l'esercizio dei diritti spettanti alla potestà civile in materia beneficiaria, considerato eziandio che per i sequestri di temporalità l'esercizio di tali diritti non fu dal Sovrano delegato ad alcuna autorità inferiore, giacchè altra delegazione non havvi in tale materia tranne che quella fatta col R. D. 25 giugno 1871 ai Procuratori Generali presso le Corti d'appello per la concessione del *regio placet* ai parroci.

Attesochè peraltro nel caso Lanutti la deduzione che il provvedimento avrebbe dovuto darsi per Decreto Reale fu dichiarata inattendibile perchè non fatta nel ricorso, ma solo tardivamente in una memoria aggiunta; mentre nel caso oggi in esame una siffatta deduzione si contiene nel ricorso e deve quindi essere presa in considerazione.

Attesochè la difesa erariale fa notare che la ricordata decisione 11 giugno 1897, pur affermando la competenza del potere Regio ad ordinare i sequestri di temporalità, lasciò tuttavia impregiudicata la questione se per avventura la volontà del Sovrano non potesse nella materia in

discorso manifestarsi in una forma diversa da quella del Decreto Reale, e, prendendo le mosse da quest'osservazione, sostiene la piena validità dell'atto di sequestro anche nella forma che nel caso concreto, secondando la pratica amministrativa, venne adottata.

Attesochè dovendosi quindi oggi esaminare più particolarmente la questione di legalità della forma dei provvedimenti di sequestro, così come dalle parti venne posta, non è possibile ammettere che la forma adottata nel caso di cui si tratta soddisfi alle esigenze del vigente diritto pubblico italiano.

Niun dubbio pel citato art. 18 dello Statuto fondamentale del Regno che l'atto di sequestro delle temporalità, come ogni altro atto relativo alle competenze dell'autorità civile in materia beneficiaria, è e deve essere un atto del potere Regio e, in mancanza di una espressa delegazione ad autorità inferiori, un atto proprio del Re. Ora nel nostro sistema costituzionale il Re, quando come capo del potere esecutivo provvede all'attuazione ed applicazione delle leggi, vi provvede nella forma determinata dall'articolo 6 dello Statuto, cioè mediante decreti e regolamenti.

Attesochè il Decreto Reale diventa tale e riceve forza mediante l'apposizione della firma Sovrana, ma, poichè uno dei cardini del sistema costituzionale è la irresponsabilità del Sovrano e la responsabilità dei Ministri, così i Decreti Reali, come le leggi e gli atti del Governo in genere, debbono, per l'art. 67 dello Statuto, essere muniti della firma di un Ministro il quale, sottoscrivendo, assume la responsabilità politica e giuridica dell'atto.

Attesochè, secondo le teorie costituzionali predominanti e secondo la pratica dei paesi in cui il Governo monarchico rappresentativo vanta le migliori tradizioni, anche gli atti più particolarmente spettanti alla sfera della prerogativa Regia, come, ad esempio, la nomina dei ministri, i decreti di grazia e d'amnistia, le nomine dei membri della Camera alta e via dicendo, non sfuggono alla regola generale la quale richiede la garanzia della responsabilità ministeriale per tutti gli atti del Governo. E per quel che riguarda in ispecie il diritto statutario italiano, è da ritenere che quando l'art. 18 dello Statuto attribuisce al Re l'esercizio dei diritti spettanti alla podestà civile in materia

beneficiaria, questo esercizio di diritto non possa altrimenti esplicarsi che in armonia coi principii fondamentali dello stesso Statuto del Regno. Ne deriva che per l'applicazione delle norme di diritto regolanti la materia beneficiaria, la forma costituzionalmente corretta e giuridicamente legittima non può essere che quella del Decreto Reale, salvo il caso di una speciale delegazione ad autorità inferiori di cui, come si è detto, vi ha esempio in quanto concerne la concessione del *regio placet* ai parroci.

Attesochè negli atti pubblici e soprattutto in quelli dei supremi poteri dello Stato la forma è garanzia della sostanza ed ha quindi carattere solenne e sacramentale, laonde non possono per le forme di tali atti ammettersi surrogati od equipollenti. E poichè nel diritto pubblico italiano la volontà del Re come capo del potere esecutivo deve per l'applicazione delle leggi attuarsi nella forma del decreto, così non potrebbe il Regio Decreto nei casi in cui è richiesto essere sostituito da un atto di forma essenzialmente diversa.

Attesochè è facile vedere come essenzialmente diversa dalla forma del Decreto Reale sia quella del provvedimento del quale nel caso in esame si discute.

Il Decreto Reale, in quanto serve alla funzione dell'esecuzione delle leggi ai termini dell'art. 6 dello Statuto è un atto con cui il potere Sovrano si rivolge pubblicamente ad uno o più cittadini, ad una o più autorità, dettando norme di diritto ed emanando provvidenze amministrative, ma sempre uscendo fuori della sfera dei rapporti gerarchici interni fra il capo dell'amministrazione pubblica e le autorità da esso dipendenti. Invece nel caso in esame non havvi che una proposta del Ministro al Re, un'approvazione Sovrana manifestata oralmente al Ministro e l'accertamento da parte del Ministro dell'esistenza di quell'approvazione, accertamento il quale, si noti, non si rivolge al pubblico, nè alla persona a cui il provvedimento si riferisce, ma semplicemente al dicastero ministeriale, perchè attenda all'esecuzione del provvedimento. E tale esecuzione infatti avviene nella forma di un dispaccio ministeriale, non di un provvedimento diretto del potere Regio. Il Decreto Reale è atto proprio del Re, e la firma del Ministro serve essenzialmente ad indicare la persona che ne assume la

responsabilità politica e giuridica; nel caso in esame invece la firma del Ministro serve principalmente ad una funzione non prevista dallo Statuto, cioè a quella di far fede della manifestazione di volontà del Sovrano, mentre d'altro canto l'atto difetta di tutte le parti più essenziali del provvedimento Regio, e cioè della decretazione, della formola esecutiva, della firma Sovrana.

Attesochè bastano queste considerazioni a dimostrare come la forma data al provvedimento di sequestro delle temporalità del benefizio di Camporovere non sia conciliabile con i principii fondamentali del moderno diritto pubblico italiano. Nè possono portare a diversa conclusione gli argomenti che la difesa erariale ingegnosamente vorrebbe trarre dal regolamento 25 giugno 1871 per la concessione del *Regio exequatur* e del *regio placet*. È vero che le *Sovrane determinazioni* di cui si parla in quel regolamento non sempre debbono tradursi nella forma di Decreti Reali, ma non è da dimenticare che la concessione del *regio placet*, essendo delegata ai Procuratori Generali presso le Corti d'appello, quelle Sovrane determinazioni possono bene rimanere nel campo dei rapporti interni fra potere delegante ed autorità delegata, spettando sempre a quest'ultima l'emanazione del formale provvedimento di concessione o di diniego del *placet*. Invece nel caso di sequestro di temporalità, non essendovi delegazione di sorta e dovendo quindi il provvedimento emanare direttamente dal potere Regio, le Sovrane determinazioni non possono altrimenti manifestarsi che nella forma in cui ordinariamente il Re provvede all'esecuzione ed applicazione delle leggi.

Attesochè, dovendosi per le esposte ragioni annullare il provvedimento impugnato come non conforme a legge, non è il caso di discendere all'esame delle deduzioni di merito del ricorrente.

Per questi motivi, la Sezione, accogliendo il ricorso del sacerdote Rizzolo, annulla il provvedimento di sequestro delle temporalità del benefizio parrocchiale di Camporovere disposto, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 334)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Congregazione di Carità di Napoli (avv. Accadia) — G. P. A. e Intendenza di Finanza di Napoli (avv. Paolucci)

Giudizio avanti la G. P. A. — Art. 9 legge 1° maggio 1890 — Prova della presentazione della domanda per fissazione d'udienza — Art. 4 regolamento per gli uffici di segreteria — « Registro generale » — Caratteri — Valore probatorio.

La prova legale della presentazione della domanda, disposta sotto pena di decadenza dall'art. 9 della legge 1° maggio 1890, è precostituita dall'annotazione della domanda stessa e del suo deposito nel registro generale *prescritto dall'art. 4 del regolamento per gli uffici di segreteria delle GG. PP. AA.*

Detto registro ha tutti i caratteri dell'atto pubblico e non può impugnarsi se non con denunzia di falso.

La ricevuta di deposito della carta bollata e la data di redazione *della domanda suindicata non contengono alcuna prova circa la* presentazione *di questa e non possono distruggere le risultanze del ripetuto registro.*

SEZIONE IV

(Decisione 10 novembre 1899, n. 487)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Palermo (avv. Scibona-Batolo)
Ministero dei Lavori Pubblici e Dep. prov. di Palermo (avv. Bentivegna)

Strade provinciali e comunali — Sclassificazione — Strada che mette in comunicazione un capoluogo di Provincia con i capoluoghi dei circondari e con quelli delle Provincie limitrofe — Provincialità.

Non è ragione sufficiente per declassificare una strada, togliendola dal novero delle provinciali per dichiararla comunale, il fatto che la strada di che trattasi è compresa nella cinta daziaria del Comune, e che vi esistano alcuni fabbricati destinati ad abitazione, quando in realtà i fabbricati sono rari e discosti fra loro, svolgendosi detta strada per lungo tratto di aperta campagna.

Trattandosi poi di una città capoluogo di Provincia e capolinea di strade provinciali, se risulti che la strada anzidetta serve anche alla più diretta comunicazione fra il sudetto capoluogo di Provincia e quello delle Provincie limitrofe, non che a condurre ai capoluoghi di circondarii in cui la Provincia è divisa, si hanno precisamente i requisiti stabiliti dalla legge sulle opere pubbliche (art. 13 lettere a *e* b*) per la dichiarazione delle strade provinciali.*

SEZIONE IV

(Decisione 18 agosto 1899, n. 392)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* PERLA

Di Gregorio (avv. Confienti) — Ministero delle Finanze (avv. erar. Tambroni) e Becchi

Conservatore delle ipoteche — Promozione di classe — Norme relative — Se spettino per anzianità — Connessione della promozione di classe con la classificazione dello ufficio al quale il conservatore è destinato.

In seguito all'approvazione del regolamento 29 agosto 1897 il Ministero delle finanze ha la facoltà di conferire i posti che si rendono vacanti nelle prime tre classi di conservatori delle ipoteche, sentito il Consiglio di amministrazione e tenuto conto della importanza degli uffici già occupati dai concorrenti, senza dovere seguire criteri di preferenza prestabiliti, come doveva per le disposizioni precedenti.

Non si può a tali nomine applicare la norma vigente nel sistema ordinario dei pubblici impieghi, cioè che le promozioni di classi si fanno per anzianità, perchè gli uffici di conservatore a ramo unico, senza eccezione alcuna, non possono conferirsi che per concorso, aperto non solo tra tutti i conservatori, ma anche fra gli altri funzionari indicati nell'art. 7 della legge 9 agosto 1895.

Sebbene le tabelle A *e* B *approvate con R. D. 25 settembre 1895 stabiliscano la classificazione dei conservatori distintamente da quella degli uffici, non è possibile concepire per i conservatori una classe personale indipendente da quella degli uffici ed una promozione di*

classe fra i detti funzionari non necessariamente pedissequa della classe alla quale è ascritto l'ufficio a cui il conservatore venga destinato in base a concorso.

SEZIONE IV

(Decisione 27 ottobre 1899, n. 466)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Cheli (avv. Dargioni) — Ministero dell'Interno e Comune di Cosenza (avv. Puntieri)

Pubblici incanti — Metodi di gara — Asta per mezzo di offerte segrete (art. 87 del regolamento 4 maggio 1885) — Diversità tra vari metodi — Termini — Interesse dell'Amministrazione — Offerte presentate per mano di terzi — Quando occorrano speciali procure.

La nuova forma di gara nei pubblici incanti, introdotta con l'art. 87, lettera a, *del regolamento 4 maggio 1885, e che consiste nell'invitare coll'avviso d'asta i concorrenti a far pervenire in piego chiuso le loro offerte, fu stabilita sia in quanto al metodo, sia in quanto alle modalità del suo svolgimento, esclusivamente nell'interesse della pubblica amministrazione.*

L'autorità che presiede all'asta tenuta coll'anzidetto metodo delle offerte presentate mediante schede sigillate, è quindi libera di riceversi le schede sudette anche nel giorno stesso dell'asta, salvo la definitiva aggiudicazione da farsi dalla competente autorità.

Per le offerte presentate per mano di terzi all'asta non occorre che gli esibitori siano muniti di mandato di procura.

Attesochè l'art. 87, lett. *a*, del regolamento su la contabilità generale dello Stato, approvato con R. D. 4 maggio 1885, n. 3074, serie terza, sia così concepito: « Quando l'interesse dell'Amministrazione lo richiegga, il Ministro competente può anche determinare che l'asta abbia luogo:

« *a*) mediante offerte segrete da presentarsi all'asta, o da farsi pervenire in piego suggellato all'autorità che presiede all'asta per mezzo della posta, ovvero consegnandolo personalmente, o facendolo consegnare a tutto il giorno che precede quello dell'asta ».

Questa maniera di procedimento costituì una novità; imperocchè fosse sconosciuta sotto l'impero del precedente regolamento 4 settembre 1870, n. 5852. Contemplava e disciplinava questo il metodo dell'asta per via di schede segrete paragonabili, agli effetti dell'aggiudicazione, con la pure segreta scheda ministeriale, e siffatto metodo è rimasto qual'era nel regolamento del 1885; ma non contemplava il metodo di gara per mezzo di offerte segrete, paragonabili, agli effetti dell'aggiudicazione, col prezzo stabilito nell'avviso d'asta. Di tale novità, così si rendeva ragione nella relazione al Ministro del Tesoro presentata dalla Commissione istituita col R. D. 8 luglio 1883 per modificare il regolamento del 4 settembre 1870:

« Gli articoli 87 e 90 (del progetto che poi divenne il regolamento del 4 maggio 1885) introducono una nuova forma d'asta pubblica, la quale consiste nell'invitare coll'avviso d'asta i concorrenti a far pervenire in piego chiuso la loro offerta. Il deliberamento è definitivo al primo incanto, purchè sia migliorato il prezzo d'asta; e perciò non ha luogo la scheda segreta del Ministero, nè si ammettono offerte di miglioria. Per quanto a primo aspetto questo modo d'incanto possa sembrare diverso dal significato ordinariamente attribuito all'*asta pubblica*, esso, a ben riguardarlo, non è nè meno pubblico, nè meno circondato di guarentigie della forma fin qui ammessa dal regolamento.

« La base della pubblicità è essenzialmente l'avviso d'asta. Ma si ha poi, per di più, un notevole vantaggio: quello di rendere assai più difficile la collusione dei concorrenti a danno dell'amministrazione.

« La forma pubblica data all'apertura delle offerte e alla proclamazione del deliberamento toglie altresì qualsiasi appiglio a sospettar di frodi o connivenze ». E ciò basta a dimostrare come il procedimento di cui si ragiona sia stato introdotto esclusivamente in grazia della pubblica amministrazione, al cui interesse soltanto deve porsi mente non solo per quanto ha tratto alla scelta del metodo di gara, ma eziandio alle modalità dalle quali risulta il divisato suo svolgimento. Ed è pure ovvio che ne rimasero non limitati ma *estesi*, nel proposito di agevolare il concorso, i termini utili ad offerire fino ad allora ammessi ed osservati.

Attesochè un'altra illazione si tragga dal riferito brano dei lavori preparatorii del regolamento del 1885. Il metodo introdotto con l'art. 87, lett. *a*, e, nei momenti successivi alla presentazione delle offerte, disciplinato dall'articolo 90 del regolamento stesso, costituisce precisamente una pubblica gara a miglioramento di prezzo noto e soltanto rimane all'offerta per viva voce sostituita l'offerta scritta dell'aspirante all'aggiudicazione, con restarne perciò preclusa la gara contemporanea all'asta. Onde la regola che l'offerta scritta possa essere presentata durante il primo momento dell'asta, come appunto durante l'asta si fanno le offerte orali.

Attesochè sia notevole un'altra diversità tra gli incanti a *schede segrete*, cioè quelle che implicano come termine di paragone un prezzo che, originariamente ignoto, si rende palese soltanto al momento della gara mediante apertura della scheda ministeriale che lo determina, e quelli ad offerte segrete in base a prezzo noto. Solamente per queste ultime il regolamento permette che le offerte siano fatte pervenire al presidente dell'asta prima che questa cominci; ed in tal caso richiede che l'esibizione non sia fatta trascorso il giorno precedente all'asta, per ragioni che manifestamente non possono essere se non se d'ordine interno dei pubblici servizi.

Attesochè riesca superfluo l'esaminare se l'anzidetto termine di recapito delle offerte anteriormente all'asta, investa tutti i modi di consegna enunciati sotto la lettera *a*) dell'art. 87 o soltanto l'ultimo, cioè la consegna per mani di terzi.

Certo è che quel termine punto non riguarda (e l'ipotesi si ravvisa assolutamente assurda) le presentazioni di offerta *dopo la dichiarazione di apertura dell'asta*, le quali non trovano termine anteriore perchè non possono avverarsi prima dell'attualità dell'asta, ma soltanto uno successivo, intermedio fra il principio e l'esaurimento del processo, vale a dire, quello di apertura dei pieghi.

Attesochè, sia incontroverso versarsi in caso di *presentazione di schede all'asta*, non prima, e i documenti esibiti dal ricorrente tendono a confermarlo; onde è chiaro che male argomentò l'autorità che addì 31 gennaio 1899 presiedeva in Cosenza l'incanto, per l'aggiudicazione dei lavori

di acquedotto, ritenendo applicabile a tale presentazione il termine dettato per gli invii e le consegne d'offerte e per taluni modi di consegna anteriori all'asta. E ciò a prescindere dal ricordare come, in ogni caso, siffatto termine dovendo aversi per dettato nel solo interesse dell'Amministrazione, se il presidente dell'asta, diversamente regolandosi, non ne avesse tenuto conto, anche rispetto ad offerte pervenutegli anteriormente alla gara, non ne sarebbe derivato in alcuno dei concorrenti diritto di reclamo.

Attesochè debbasi, dunque, esaminare soltanto il dubbio se offerte presentate per mano di terzi all'asta, importino per essere prese in considerazione che gli esibitori siano muniti di mandato di procura. Ed anche qui, se della serietà e verità delle offerte, interessata a rendersi ben conto altri non è che l'azienda pubblica, allorquando l'autorità che presiede all'asta non abbia ragione di sospetto, anzi mostri di esser convinta che le offerte sono di queglino da cui appariscono firmate, non si vede come e perchè dovrebbe ammettersi negli altri concorrenti titolo di più rigorose pretese d'identificazione, e come, in ogni caso, potrebbe parlarsi d'obbligo di formale procura dell'offerente all'esibitore. Certo il presidente non ha il *dovere* di accettare offerte la cui autenticità non gli consti; ma quando esso col fatto proprio ammetta la verità dell'offerta, il suo apprezzamento (salva sempre la responsabilità verso l'Amministrazione) sostituisce ad esuberanza qualunque intrinseco segno di verità e così anche la prova indirettamente risultante da un mandato di procura. Altri è poi l'esibitore di un piego, altri è chi riceva incarico, in diversi procedimenti d'asta, di entrare nella lizza ed offerire per l'assente in quelle forme di gara in cui l'offerta definitiva non ha luogo se non in seguito a contrasto contemporaneo all'asta, come avviene nelle gare a candela vergine. Allora trattasi veramente d'offerte in nome e per conto altrui; laddove presentare un piego da altri firmato non importa più che mettere in concorso lo stesso firmatario direttamente. Esibire o presentare una scheda altrui mai non implicherà nell'esibitore partecipazione al concorso, se non nell'ipotesi ch'esso per altri abbia firmato la scheda, ipotesi nella quale niun dubbio su la necessità della procura speciale di cui tratta l'art. 92 del regolamento di contabilità.

E tutto ciò, che suona più conforme ai più elementari concetti di diritto, rimane confermato dal contesto della lettera *a*) dell'art. 87, dove di *procure* non è cenno. L'articolo 92 poi, che tratta di queste in relazione non ad una determinata forma d'asta, ma a tutte, non può non includere in sè la condizione limitatrice che procure debbano essere esibite soltanto allorchè necessarie, in tutti i casi, cioè, nei quali s'avveri veramente il concorso all'asta per incarico altrui, non quando si funga semplicemente l'incarico di consegnare un plico. La serietà, infine, delle offerte trova la sua dimostrazione nel complesso di documenti che gli aspiranti debbono esibire e nel deposito di somma prescritta, obbligazione adempiuta da coloro che insieme col signor Cheli ed altri offrirono all'asta del 31 gennaio, ma che videro respinte senza disamina le loro offerte per un supposto vizio di tardività.

Attesochè, in sostanza, i motivi del R. D. impugnato dal Cheli e quelli dell'anteriore decreto prefettizio, da cui l'asta del 31 gennaio ultimo scorso rimase annullata, collimino con le premesse considerazioni, alle quali giova pur aggiungere l'altra, che non solo le forme dei procedimenti d'appalto sono state dettate nell'interesse dell'Amministrazione appaltante, come anche la giurisprudenza di questa IV Sezione ebbe più volte a dichiarare, ma che l'Amministrazione, stessa è libera, secondo il suo prudente ed incensurabile avviso, di approvare o non approvare un'aggiudicazione, ancorchè seguita sotto la più rigorosa osservanza delle vigenti disposizioni, non potendosi anzi propriamente parlare di aggiudicazione finchè il contratto non sia stato dalla competente autorità approvato e reso esecutorio. E da ciò ad esuberanza resta dimostrato che il provvedimento prefettizio e il conseguente R. D. andrebbero in ogni ipotesi largamente interpretati, se pure il dubbio di errore di motivazione avesse consistenza assai maggiore che nella presente disamina non gli si potesse fin dapprincipio consentire.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 350).

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Ospedale Maggiore della Carità in Novara (avv. Bonola) — Prefetto di Novara e Ubezio (avv. Rivaroli)

Giudicato — Quando si abbia acquiescenza al medesimo — Esecuzione provvisoria condizionata — Se importi accettazione.

Ricorso alla IV Sezione — Interesse morale — Se sia sufficiente per l'ammessibilità.

Lascito pio — Interpretazione dell'intenzione del fondatore — Se implichi giudizio di apprezzamento — Significato della frase « corso di studi » usata nelle tavole di fondazione — Giudizio del merito degli aspiranti al lascito in base alle votazioni di esami — Media dei voti.

Perchè si abbia acquiescenza ad un giudicato, *richiedesi che l'atto, che vuolsi emesso in esecuzione del medesimo, sia conforme a ciò che nel giudicato è disposto: e non è tale l'atto, che sia legato a* condizione, *che contradica all'intenzione ed all'effetto del giudicato.*

Se il Prefetto ordini all'Amministrazione di un ospedale di conferire un lascito ad una determinata persona, non può dirsi che l'Amministrazione accetti il Decreto prefettizio, ove, nell'uniformarsi provvisoriamente al medesimo, dichiari che, in caso di annullamento, il beneficato abbia a restituire gli assegni che interim *gli siano stati corrisposti.*

Ha un interesse morale, *sufficiente per poter ricorrere alla IV Sezione, un'Amministrazione ospitaliera, che deduca la violazione della libertà di apprezzamento delle condizioni richieste per il conferimento di un lascito pio.*

Non può considerarsi quale giudizio di apprezzamento *quello che volge sull'interpretazione dell'intenzione del pio fondatore rispetto alle condizioni del conferimento del lascito.*

Se nelle tavole di fondazione di un lascito si dispone che un assegno debba attribuirsi a concorrenti che « nel corso dei loro studi e singolarmente negli ultimi anni » abbiano riportato determinate votazioni d'esami, è indubitato che per corso di studi *debba intendersi il corso accademico secondo i programmi ufficiali.*

Per giudicare del merito di vari concorrenti in base alle votazioni di esami, non è lecito comporre a media i risultati di esami sopra materie tra loro affatto diverse.

SEZIONE IV

(Decisione 16 giugno 1899, n. 294)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Meucci (avv. Bargioni) — Consiglio Provinciale di Firenze e Ministero dell'Interno

Ricorso — Provvedimento sostanzialmente impugnato diverso da quello nominato nel ricorso — Conferimento di borse di studio — Competenza del Consiglio e della Deputazione provinciale — Se ammesso ricorso gerarchico al Consiglio contro la Deputazione provinciale.

È irricevibile il ricorso prodotto nei termini contro un provvedimento amministrativo, quando con esso sostanzialmente si mirò a chiedere l'annullamento di altro anteriore provvedimento, divenuto inoppugnabile per decorso di termini.

Se la istituzione di borse di studio, che è deliberazione di spesa facoltativa, spetta indubbiamente al Consiglio provinciale ed entra per una certa analogia fra le materie del n. 10 dell'art. 201 (legge 1889), il conferimento o la conferma annuale delle borse, dopo che siano state istituite, e il Consiglio abbia date le norme relative, sono atti di esecuzione, i quali meglio si appartengono alla Deputazione provinciale la quale ha per istituto di provvedere alla esecuzione delle deliberazioni del Consiglio provinciale.

Non è ammesso ricorso gerarchico dalla Deputazione provinciale al Consiglio provinciale (1).

(1) A spiegazione di questo giusto principio, nota opportunamente la decisione che « i rapporti che corrono fra la Deputazione e il Consiglio non sono quelli della soggezione gerarchica di una autorità inferiore ad altra superiore, perchè la Deputazione, che è emanazione e parte del Consiglio e lo rappresenta nell'intervallo fra le sessioni, non è punto costituita come corpo o collegio di grado inferiore a quello del Consiglio, ma è corpo posto a fianco di esso per l'esercizio di determinate attribuzioni fra cui quella di eseguirne le deliberazioni coll'obbligo di rendere conto annualmente del suo operato, non perchè i suoi atti nell'esercizio dell'anzidetta attribuzione esecutiva, abbiano bisogno di essere comunque convalidati, ma perchè il Consiglio controlli se essa

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 346)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* BARGONI

Beretta ed altri (avv. Daneri) — Prefetto e Comune di Genova (avv. Cattaneo)

Espropriazione — Piano regolatore della città di Genova — Legge 20 giugno 1877 che approvò detto piano — Contributo dei proprietari — Destinazione dei beni espropriandi — Pubblica utilità.

La legge 20 giugno 1877, n. 3908, che approvò il piano regolatore e di ampliamento della città di Genova, concesse espressa facoltà al Comune di chiamare a contributo i proprietari dei beni compresi nel piano, confinanti o contigui, a termini degli art. 77 ed 81 della legge 25 giugno 1865, n. 2359. Di conseguenza nulla di illegittimo può ravvisarsi nel fatto che alcuni proprietari in luogo di attendere la chiamata del Municipio si siano spontaneamente offerti a dare il loro contributo per l'esecuzione di una variante debitamente approvata.

Nei casi di espropriazione dipendente dall'esecuzione di un piano regolatore approvato con apposita legge non è necessario che i beni espropriandi siano destinati a qualche pubblico servizio, bastando il requisito della pubblica utilità che è implicito nell'approvazione del piano medesimo.

SEZIONE IV

(Decisione 1 dicembre 1899, n. 514)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Osta (avv. Codacci-Pisanelli) — Ministero della Marina, Caducci, Masola ed altri (avv. D'Angelo)

Promozione — Anzianità — Differenza di concetto — Norme relative — Ufficiali di marina — Norme relative alla loro anzianità — Promozione a scelta.

La promozione è cosa essenzialmente diversa dalla classificazione di anzianità. La prima riguarda il pas-

---

si sia contenuta nei limiti dei suoi poteri ed esprima il suo giudizio sui modi e metodi da essa seguiti.

« Mancando il rapporto della soggezione gerarchica non trova luogo il ricorso ai sensi dell'art. 270 della legge comunale (1889), del quale il Consiglio provinciale debba formalmente conoscere e sul quale debba intervenire una sua formale decisione ».

saggio da un grado all'altro; la seconda concerne il collocamento del singolo funzionario nell'ambito del grado o della classe, onde non vi è alcuna necessità che le norme regolanti le promozioni o i titoli di promovibilità e quelle concernenti la determinazione dell'anzianità nei confini di ciascun grado formino un sol tutto inscindibile, retto da un medesimo sistema di disposizioni legislative e regolamentari (1).

Mancando nell'art. 142 del regolamento 4 settembre 1898, n. 444, qualsiasi norma transitoria che possa aver mantenuto in vita le disposizioni degli art. 21-53 del regolamento 25 giugno 1871, relativo agli avanzamenti degli ufficiali di marina, si deve concludere che la sola norma da applicarsi per la determinazione dell'anzianità dei commissari promossi posteriormente alla promulgazione della legge 6 marzo 1898, n. 59, sia quella contenuta nell'art. 38 della legge stessa, secondo il quale, a parità di data di nomina o di decreto, l'anzianità è determinata dal posto occupato nel ruolo di anzianità del grado inferiore.

L'effetto precipuo dell'attuazione del metodo della promozione a scelta è quello di rendere possibile l'ascensione al grado superiore a chi per titolo di anzianità non potrebbe ascendervi, sicchè in tesi astratta ed a prescindere dalle accidentalità di un caso particolare, in cui gli effetti della scelta si possano confondere pel fine della promozione con quelli dell'anzianità, il possibile beneficio della promozione a scelta resta indipendente dalle norme qualsiansi che possano poi essere applicate per la determinazione dell'anzianità relativa dei funzionari nel nuovo grado.

Attesochè tutta la quistione oggi si riduce a vedere quale sia legittima fra le due graduatorie d'anzianità, quella portata dal decreto di promozione dei signori Osta, Masola e compagni in data 3 luglio 1898, ovvero l'altra contenuta nel decreto 29 gennaio 1899, oggi impugnato dal cav. Osta.

Attesochè, circoscritta la quistione in questi confini,

(1) Cfr. al riguardo anche la decisione *Ricci e Capone* c. *Ministeri della guerra e marina* riportata innanzi a pag. 230 e segg.

non può ritenersi fondata la pretesa che il cav. Osta affaccia col terzo motivo del suo ricorso, e cioè che l'anzianità relativa di lui e dei suoi compagni, promossi col decreto 3 luglio 1898, dovesse essere regolata dalle disposizioni dell'articolo 21 § 53 del regio decreto 25 giugno 1871. A simile conseguenza infatti non potrebbe venirsi, neppure accettando la tesi principale del ricorrente circa la irretroattività della legge del 6 marzo 1898. Con tutta la sua argomentazione il ricorrente tende a dimostrare il proprio diritto alla promozione in forza dell' iscrizione nel quadro di avanzamento del 1898 o, con altre parole, egli invoca il quadro d'avanzamento come titolo alla promozione. Ma la promozione è cosa essenzialmente diversa dalla classificazione d'anzianità: la prima riguarda il passaggio da un grado all'altro, la seconda concerne il collocamento del singolo funzionario nell'ambito del grado o della classe, di guisa che non vi è alcuna necessità logica che le norme regolanti la promozione o i titoli di promovibilità e quelle concernenti la determinazione dell'anzianità nei confini di ciascun grado formino un sol tutto inscindibile, retto da un medesimo sistema di disposizioni legislative e regolamentari. Nel caso concreto, supposto anche e non concesso che la promovibilità dei commissari di marina a commissari capi di 2ª classe dovesse nel luglio 1898 essere ancora regolata dalle disposizioni della legislazione anteriore, colla conseguente ammissibilità delle promozioni a scelta, non ne consegue perciò che ai commissari promossi col decreto del 3 luglio 1898 dovesse applicarsi il computo di anzianità prescritto per le promozioni miste dal regolamento del 1871. Se la pretesa al diritto di essere promossi a scelta poteva trovar base in quelli asserti principii di diritto transitorio che avrebbero ricevuta la loro formulazione nell'art. 142 del regolamento 4 settembre 1898, manca invece di ogni fondamento anche apparente la pretesa che alla legge 6 marzo 1898, contenente un'espressa norma circa il computo dell'anzianità, dovessero sopravvivere le disposizioni recate sulla determinazione dell'anzianità dal regolamento del 1871.

L'art. 142 del regolamento del 1898, che è il caposaldo delle deduzioni del ricorrente, parla unicamente dell'efficacia dei quadri di avanzamento già compilati a dar

titolo alla promozione secondo le norme anteriormente in vigore, ma invano si cercherebbe in quell'articolo accenno alcuno al tema delle graduatorie d'anzianità, del quale tema non disse verbo, a proposito del detto art. 142, neppure il parere del Consiglio di Stato in adunanza generale, sul quale il ricorrente fa tanto assegnamento.

Se dunque non vi è norma transitoria di sorta che possa aver mantenute in vita le disposizioni dell'art. 21 § 3 del regolamento del 1871, è necessario concludere che altra norma non potea applicarsi, per la determinazione dell'anzianità relativa dei commissari promossi nel luglio 1898, all'infuori di quella dettata con formula generale dall'art. 38 della legge 6 marzo 1898 allora già imperante, secondo il quale articolo, a parità di data di nomina o di decreto, l'anzianità è determinata dal posto occupato nel ruolo d'anzianità nel grado inferiore.

Nè è esatto il dire che, non applicandosi le disposizioni del regolamento del 1871 al computo dell'anzianità, il sistema delle promozioni a scelta non produrrebbe alcun effetto e le promozioni sarebbero tutte per anzianità, imperocchè è chiaro che l'effetto precipuo dell'ammissione del metodo delle promozioni a scelta si è quello di rendere possibile l'ascensione al grado superiore a chi per titolo d'anzianità non potrebbe accedervi; sicchè in tesi astratta ed a prescindere dalle accidentalità di un caso particolare, in cui gli effetti della scelta siansi potuti confondere, pel fine della promozione, con quelli dell'anzianità, il possibile beneficio della promozione a scelta resta indipendente dalle norme qualsiansi che possano poi essere applicate per la determinazione dell'anzianità relativa dei funzionari nel nuovo grado.

Attesochè, ritenuta l'applicabilità incondizionata ai commissari promossi nel luglio 1898 delle norme della legge nuova circa il computo dell'anzianità, si appalesa privo di fondamento anche l'ultimo motivo di ricorso, bastando la constatazione della maggiore anzianità del cav. Cibelli nel grado inferiore a legittimare l'anteposizione di lui al cav. Osta nella classificazione d'anzianità del grado superiore.

Attesochè non regge il motivo di eccesso di potere che si vorrebbe dedurre dall'essere state trattate ad una diversa stregua, in riguardo al computo dell'anzianità, le promozioni degli ufficiali commissari e quelle compiute nel

corpo sanitario della marina, imperocchè la Sezione non è oggi chiamata a conoscere della legittimità di queste ultime promozioni, ed ogni accusa di eccesso di potere, estranea al provvedimento impugnato col ricorso, esorbita dal tema del presente giudizio.

Attesochè per le premesse considerazioni il ricorso deve essere respinto, ecc.

Per questi motivi la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 15 settembre 1899, n. 424)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* PANTALEONE

Comune di Venosa (avv. Macarione) — G. P. A. di Potenza e Marchi ed altri (avv. Grippo e De Cesare)

Decisione della G. P. A. — Mancata indicazione dell'estensore — Nullità — Rinvio alla Giunta stessa per nuovo giudizio.

È nulla una decisione della G. P. A., se manchi in essa la indicazione del consigliere estensore che è prescritta a pena di nullità dal n. 5 e dal successivo capoverso dell'art. 16 della legge 1° maggio 1890.

Annullandosi la decisione della G. P. A. per sola violazione di una prescrizione formale, deve rimettersi la causa alla Giunta medesima per un nuovo giudizio.

SEZIONE IV

(Decisione 18 agosto 1899, n. 389)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* SANDRELLI

Grande Ospedale civico di Messina (avv. Porto) — Cesareo (avv. Lomonaco e Pascarelli)

Decisioni dei giudici amministrativi — Mancanza di motivazione — Quando tale eccezione non è fondata — Incompatibilità tra due uffici — Necessità di una tassativa disposizione che la dichiari — Interpretazione restrittiva.

L'obbligo della motivazione non importa che il giudice debba rispondere a tutte le singole argomentazioni delle parti; in ispecie quando quelle, oltre a non essere ridotte in conclusioni specifiche, non valgano a mutare i criteri del giudizio, o siano da questi implicitamente

confortati; e tale norma è estesa alle decisioni dei giudici amministrativi dall'art. 48 del regolamento di procedura 4 giugno 1891, n. 273.

Il rilevare, a proposito della incompatibilità tra due cariche, la mancanza di disposizioni legislative o regolamentari che ne vietino il cumulo in una stessa persona, costituisce una esauriente considerazione, dopo la quale resta assorbita ogni altra deduzione.

Le disposizioni che stabiliscono incompatibilità, rivestendo carattere limitativo, non possono essere oggetto d'interpretazione estensiva o di argomentazione analogica.

SEZIONE IV

(Decisione 9 dicembre 1899, n. 536)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Rosati (avv. Manna) — Comune di Cerveteri (avv. Zeppa)

Segretario comunale — Licenziamento — Art. 112 legge com. e prov. — Attribuzioni dei Consigli comunali e delle Giunte provinciali amministrative — Motivi del licenziamento — Annullamento delle decisioni della G. P. A. — Giudizio penale e giudizio disciplinare — Differenza — Esito del procedimento penale a carico del segretario con dichiarazione della prescrizione — Insussistenza dei motivi addotti dal Consiglio comunale.

Quando un segretario comunale sia stato licenziato per motivi attinenti alla sua condotta, non è attendibile la deduzione con cui il Comune, assumendo che il segretario medesimo non era stato espressamente riconfermato e si trovava quindi nella condizione di semplice ferma annuale, voglia trarne la conseguenza che il segretario suddetto non possa avvalersi delle garanzie accordate con l'art. 112 della legge com. e prov., le quali si riassumono nell'esame della legittimità e sufficienza dei motivi pei quali il licenziamento fu deliberato.

L'esercizio dei poteri disciplinari sui segretari è affidato direttamente e principalmente ai Comuni. Le Giunte provinciali amministrative sono chiamate soltanto a conoscere e valutare i motivi di licenziamento addotti dalle Amministrazioni comunali; e però esse non possono

mettere completamente da parte i motivi suddetti, per fondarsi invece su motivi diversi e non contestati all'interessato.

Dovendosi per le ragioni suddette annullare una decisione della G. P. A., la IV Sezione deve quindi esaminare se regga per sè stessa la deliberazione di licenziamento presa dal Consiglio comunale.

Indipendentemente dalla differenza sostanziale dei due procedimenti, amministrativo e penale, non può ritenersi come ragione sufficiente del licenziamento il fatto di un processo penale in cui mancò qualsiasi indagine sul merito dell'accusa fatta al segretario, avendo il magistrato dichiarato d'ufficio la prescrizione dell'azione penale, sulla considerazione che trattavasi di fatti i quali, se avvenuti, erano avvenuti ad ogni modo oltre a dieci anni prima.

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 396).

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* PANTALEONE

Nannini (avv. Quarta) — Ministero della Guerra (avv. erar. Genovesi)

Consiglio di disciplina militare — Limiti della competenza della IV Sezione — Ufficiale che chiede di essere sottoposto a procedimento disciplinare per alcuni fatti — Se il Ministero possa sottoporvelo anche per altri fatti.

In materia di provvedimenti emanati dall'autorità militare contro ufficiali del R. Esercito sopra pareri dei Consigli di disciplina, la competenza della IV Sezione è determinata dall'art. 24 della legge 2 giugno 1889, ed è circoscritta, cioè, a conoscere delle violazioni di legge commesse nel procedimento disciplinare, esclusa qualsiasi ingerenza di revisione e sindacato così sul valore dei fatti pei quali il Ministero abbia creduto sottoporre l'ufficiale a Consiglio di disciplina, come sugli apprezzamenti di questo e del Ministero in ordine al delicatissimo punto dell'onore militare.

Il fatto che un ufficiale abbia chiesto spontaneamente di essere sottoposto a procedimento disciplinare per dar ragione della sua condotta in una determinata circostanza, non toglie al Ministero della guerra la potestà,

che gli compete per legge, di convocare il Consiglio di disciplina per giudicare anche di altri fatti, pei quali creda che il medesimo ufficiale possa essere chiamato a rispondere.

SEZIONE IV

(Decisione 18 agosto 1899, n. 388)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* SANDRELLI

Grande Ospedale Civico di Messina (avv. Porto) — Pulito (avv. Lomonaco e Pascarelli)

Ricorso alla G. P. A. — Interpretazione dell'art. 2, n. 2, della legge 1° maggio 1890 — Provvedimenti relativi alla carriera dell'impiegato — Ricorso — Se la retribuzione in corrispettivo di un servizio speciale costituisca un diritto per l'impiegato.

Dovendosi ritenere influenti sulla carriera dell'impiegato quei provvedimenti che in un modo qualunque tocchino o modifichino soltanto la posizione attuale di lui, la deliberazione con cui un'amministrazione viene a restringere le attribuzioni inerenti all'ufficio esercitato dall'impiegato è tale da cadere sotto la sanzione dell'art. 2, n. 2, della legge 1° maggio 1890; ed il ricorso che impugna la legittimità di tale deliberazione innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato è perciò ammessibile.

La retribuzione fissata a favore dell'impiegato in corrispettivo del maggiore disagio e della maggiore responsabilità inerente ad uno speciale servizio, non fa sorgere in lui il diritto di non poter essere esonerato dal servizio stesso, quando nessuna disposizione ne garantisca la continuazione nel di lui privato interesse, e tale continuazione sia reputata meno conveniente nell'interesse pubblico.

Considerato innanzi tutto che l'amministrazione ospitaliera davanti alla G. P. A. sollevò formale eccezione di inammissibilità del ricorso proposto dal dott. Pulito, sostenendo che il provvedimento, col quale il predetto sanitario, avente l'ufficio di secondo chirurgo presso l'ospedale, fu dispensato dal servizio della guardia all'ambulanza, non

rientra in alcuno dei casi previsti dall'articolo primo, n. 12, della legge 1° maggio 1890, n. 6837; e che, avendo la Giunta provinciale ritenuto l'ammissibilità del ricorso anzidetto in base all'art. 2, n. 2, della stessa legge, la Deputazione dell'Ospedale, attuale ricorrente, ha ora riprodotto la eccezione, deducendo che il provvedimento surriferito, contro il quale il ricorso del dott. Pulito era stato diretto, non riguarda la di lui carriera.

Considerato su questo proposito che sebbene la *carriera* non sia da confondersi con lo *stato* dell'impiegato, e sebbene il contenuto della *carriera* nella sua nozione più propria e normale richiami al concetto del cammino che, secondo le speciali disposizioni organiche, può l'impiegato percorrere con progressivi aumenti di grado, di autorità e di stipendio, ciò non basta per escludere dalla competenza del magistrato amministrativo le controversie relative a quei provvedimenti che in un modo qualunque tocchino e modifichino anche la posizione attuale dell'impiegato, specialmente quando questi per la natura della funzione e per l'ordinamento della amministrazione più ristretta da cui dipende vede circoscritte le sue aspirazioni al mantenimento della sua condizione presente senza avere innanzi a sè la possibilità di ascesa o di miglioramento avvenire.

Che, in questo senso dovendosi interpretare l'art., 2 n. 2, della legge 1° maggio 1890, tenuto conto dello spirito informatore della legge medesima, che volle dare il giudice, provveduto in alcuni casi di piena in altri di meno piena giurisdizione, alle contestazioni riflettenti i rapporti fra le amministrazioni locali ed i loro impiegati, non si può a meno di riconoscere che il deliberato col quale la Deputazione dell'Ospedale di Messina veniva a modificare la estensione delle attribuzioni inerenti all'ufficio esercitato dal dott. Pulito costituiva un provvedimento relativo alla di lui carriera e quindi era tale da cadere sotto la sanzione del succitato art. 2, n. 2, della legge 1° maggio 1890; per la qual cosa esattamente ritenne la G. P. A. che il ricorso a lei presentato dal dott. Pulito fosse ammissibile in sede di legittimità, e la censura che contro tale dichiarazione della G. P. si deduce col ricorso attuale dell'amministrazione ospitaliera non si ravvisa meritevole di accoglimento.

Considerato che è invece fondato il lamento che la ri-

corrente amministrazione ha formulato circa la violazione degli articoli 174 e 140 del regolamento vigente per l'Ospedale civico di Messina.

Dall'esame di quei due articoli si rileva che il servizio della guardia all'ambulanza non può altrimenti qualificarsi che un peso, un obbligo inerente all'ufficio di secondo chirurgo: e il carattere oneroso di tale servizio, che importa l'immobilizzamento del sanitario e la di lui rinunzia a qualsiasi riposo per ventiquattro ore continuate, è anche più spiccatamente delineato dall'ultima parte del citato art. 140, laddove è detto che « le contravvenzioni (al servizio della guardia) saranno multabili al prudente arbitrio della Deputazione.

Non sussiste adunque, di fronte alle disposizioni concrete del regolamento, che il servizio di guardia costituisca per chi ha la qualità di secondo chirurgo nel detto Ospedale un diritto: nè ad imprimere al servizio medesimo tale carattere, che dalle tavole regolamentari gli è negato, giova la retribuzione solita a pagarsi per ciascuna guardia dapprima nell'importo di lire 2.50, poi ed anche attualmente in quello di lire 5; e prescindendo dal notare che nè l'articolo 140, ne l'art. 174 del regolamento ospitaliero fanno alcun accenno ad una retribuzione qualsiasi, è evidente che questa, la quale costituisce un emolumento ben distinto dallo stipendio normale, non rappresenta che un correspettivo del maggiore disagio e della maggiore responsabilità inerente al gravoso servizio, ed è ugualmente chiaro che la sua corrisponsione è subordinata alla condizione che il servizio sia e finchè sia prestato.

Che perciò ben poteva la Deputazione dell'Ospedale esonerare il dipendente sanitario dall'adempimento della detta attribuzione, della quale nessuna disposizione del resto garantiva ad esso la continuazione nel di lui privato interesse, laddove ciò fosse risultato meno conveniente per le esigenze dell'interesse pubblico. Nè ha seria importanza lo obbiettare che con siffatto provvedimento si venivano a creare, contro il regolamento, due classi di secondi chirurghi, gli uni con funzioni complete gli altri con funzioni ridotte: perchè, quando avvenga che per la età o per la indebolita salute o per altri motivi all'impiegato non imputabili, resti menomata la di lui attitudine al disimpegno

dell'ufficio, è misura equa e benefica anzichè privarlo addirittura dell'impiego, sollevarlo da alcune delle incombenze commessegli, e preferibilmente da quelle aventi, come nel caso concreto, una indole meramente onerosa: e di ciò l'impiegato non ha ragione di lamentarsi, mentre d'altro canto non è vietato che le incombenze medesime possano essergli nuovamente affidate, qualora si addimostrassero cessate le ragioni per le quali ne venne dispensato.

Considerato che la deliberazione di esonero del dottor Pulito dall'obbligo della guardia essendo basata sulla valutazione di specificate condizioni di fatto per le quali è reso a lui meno agevole il regolare adempimento di quelle delicate e faticose attribuzioni, si palesa inspirata da ragioni intimamente connesse col migliore esplicamento del servizio ospitaliero e da apprezzamenti che rientrano nelle facoltà dell'autorità preposta alla direzione del Pio Istituto, senza che in merito di tali apprezzamenti alcuna censura sia ammissibile innanzi al giudice amministrativo, la di cui competenza nel caso attuale è limitata alla indagine di legittimità.

Considerato che, dovendosi per le premesse osservazioni accogliere il ricorso della Deputazione dell'Ospedale, torna inutile soffermarsi sugli altri motivi esposti a sostegno del ricorso medesimo, nonchè sulle deduzioni a quelli contrapposte dal resistente.

Che, avendo il difensore del resistente nella pubblica udienza receduto dalla domanda subordinata di rinvio degli atti alla Corte di Cassazione, non è luogo ad occuparsi della domanda medesima.

Per questi motivi, la Sezione accogliendo il ricorso proposto dalla Deputazione del grande Ospedale civico di Messina, annulla la impugnata decisione di quella G. P. A., ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 9 giugno 1899, n. 269)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Guerdile (avv. Spirito) — Comune di Buccino e G. P. A. di Salerno

Deliberazioni d'urgenza della Giunta municipale o del R. Commissario — Se la IV Sezione possa fare indagini circa gli estremi dell'urgenza.

Segretario comunale sospeso a causa del disordine degli uffici del Comune — In quali casi possa essere anche licenziato d'urgenza.

L'indagine se ricorrano o meno gli estremi dell'urgenza, nelle deliberazioni di una Giunta municipale o del R. Commissario coi poteri del Consiglio, rientra fra le attribuzioni delle autorità chiamate a conoscere della legittimità degli atti amministrativi, e quindi può essere proposta anche alla Sezione IV del Consiglio di Stato (1).

Se il R. Commissario in conseguenza del disordine rinvenuto negli uffici del Comune abbia già sospeso il segretario comunale e lo abbia diffidato di cessare dal servizio col finire dell'anno in corso, non può lo stesso Regio Commissario in via d'urgenza licenziare quel segretario, senza che siasi verificato un fatto nuovo pel quale o sia emersa una maggiore responsabilità del funzionario o le precedenti deliberazioni siansi dimostrate insufficienti ad eliminare il detto disordine.

SEZIONE IV

(Decisione 11 agosto 1899, n. 376)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Masini (avv. Guarini) — Ministero delle Finanze (avv. erar. Paolucci)

Impiegati dell'amministrazione finanziaria provinciale — Liste di merito anteriori al R. Decreto 29 agosto 1897 — Diritti degli iscritti nelle medesime — Momento per giudicare della legittimità di una promozione — Giudizio insindacabile del Ministero sulla opportunità di una promozione di classe.

L'art. 281 (disposizioni transitorie) del regolamento approvato con R. D. 29 agosto 1897, con cui si dispose che le promozioni di classe per merito nel personale dell'Amministrazione finanziaria provinciale, pel quale erano ammesse dalle disposizioni precedenti, dovessero continuare ad aver luogo fino ad esaurimento delle liste di merito definitive già approvate, non contenendo alcun richiamo

---

(1) Questo ci sembra assai più preferibile a ciò che, in contrario senso, fu ritenuto dal Consiglio di Stato con parere 15 aprile 1891 (nella *Legge* 1891, II, pag. 66).

all'art. 128 del regolamento stesso, che stabiliva per l'avvenire un diverso sistema di promozione, deve essere interpretato nel senso che si dovessero continuare ad applicare per quei funzionari tutte le norme sancite dalle precedenti disposizioni per le promozioni di merito.

Illegittima pertanto deve ritenersi la promozione alla prima classe degli agenti superiori, conferita per sola anzianità, quando ancora vi erano degli agenti di seconda classe compresi nelle liste di merito già approvate, e che avevano acquisito il diritto ad essere promossi alla classe superiore in virtù dell'art. 11 del precedente regolamento 23 febbraio 1896.

Il momento da aversi presente per giudicare della legittimità di un decreto di promozione è quello della emanazione di tale provvedimento e non quello della precedente vacanza.

Per l'inesistenza di qualsiasi disposizione limitativa, il Ministero è giudice insindacabile del momento più opportuno per provvedere alle promozioni di classe.

Attesochè il R. D. 23 febbraio 1896, con cui fu stabilito l'organico dell'Amministrazione provinciale delle imposte dirette e del catasto, con l'art. 11, mentre prescrisse che le promozioni dalla 3ª alla 2ª classe del grado di agente superiore avvenissero un terzo per anzianità e due terzi per merito, riserbò esclusivamente al merito le promozioni alla prima classe, e con altre successive norme deferì ad una Commissione di funzionari del Ministero la verificazione di un tale merito, fissando uno speciale sistema di garanzie per la compilazione delle liste de' promuovibili;

Attesochè un tale R. D. fu abrogato dal R. D. 29 agosto 1897, pubblicato nel 17 dicembre di quell'anno, col quale fu approvato il regolamento pel personale degli uffici finanziari, disponendosi con l'art. 128 che nei gradi di agente superiore e di agente le promozioni di classe dovessero farsi tre quarti per anzianità ed un quarto per merito, e nulla surrogandosi allo speciale procedimento già stabilito per la determinazione dei funzionari da ritenersi in tali ristrette proporzioni promuovibili per merito;

Attesochè peraltro con l'art. 281 del cennato nuovo regolamento, sotto il titolo delle disposizioni transitorie e

finali, fu prescritto quanto segue: « Le promozioni di classe per merito nel personale dei rami dell'Amministrazione, pei quali erano ammesse dalle disposizioni anteriori al presente regolamento, continueranno ad aver luogo fino ad esaurimento delle liste definitive approvate con decreti ministeriali registrati alla Corte dei conti »;

Attesochè ciò premesso, sembra fuor di proposito l'esaminare se agli agenti superiori di 2ª classe, già compresi nelle liste di merito approvate e pubblicate sotto l'impero del decreto organico del 23 febbraio 1896, tale dichiarazione di merito non distrutta da alcun posteriore giudizio avverso avesse conferito una semplice capacità di diritto e un'aspettativa soggetta a qualsiasi limitazione o negazione da parte di futuri ordinamenti con i quali il Governo avesse in seguito creduto di meglio provvedere agl'interessi della pubblica amministrazione e ad un equo trattamento verso gli altri funzionari, o se invece essi avessero acquisito un diritto di preferenza rispetto a tutti gli altri colleghi della stessa classe per la promozione alla classe inferiore. Nella specie non si discute affatto se il regolamento del 29 agosto 1897 siasi o no contenuto nei limiti ad esso assegnati dalle posizioni già acquisite; ma si accetta com'è l'art. 281 del regolamento medesimo, che espressamente regolò nel passaggio dalle vecchie alle nuove norme la condizione dei cennati funzionari; onde la questione si riduce solo ad interpretare il senso di tale disposizione, per determinare quale particolare trattamento siasi effettivamente inteso di far loro di fronte al novello sistema di promozioni;

Attesochè la difesa del Ministero sostiene che la disposizione transitoria dell'art. 281 debbasi ritenere subordinata a quella del precitato art. 128, nel senso che, avendo il nuovo regolamento abolite le liste di merito, nell'intento di non pregiudicare quei funzionari i quali già si trovassero compresi nelle liste approvate sotto l'impero del R. D. 23 febbraio 1896, non si potesse procedere ad una ulteriore scelta di funzionari promuovibili per merito, ma fossero da esaurirsi prima quelle liste, sempre però nelle proporzioni stabilite dal novello regolamento nell'art. 128;

Attesochè una tale interpretazione non sembra a questo Collegio rispondente al significato della norma di cui si

tratta. Se invero in questa non leggesi alcun richiamo all'art. 128, che stabilisce per l'avvenire un diverso sistema di promozione, il volerne estendere l'applicazione a un ordine di rapporti già sorti e stabiliti sotto l'impero delle vecchie norme, importa limitare arbitrariamente, anzi escludere ogni efficacia di una prescrizione che appunto pel suo carattere transitorio non poteva avere altro ufficio che di tutelare i rapporti medesimi e mantenerne gli effetti anche sotto l'impero di nuovi ordinamenti. Ove lo scopo della disposizione fosse stato semplicemente quello che pare all'Avvocatura erariale, si sarebbe non solo dichiarato che le liste di merito già stabilite con le forme e le garanzie del decreto organico del 1896 dovessero rimanere in vigore e che fosse impedito frattanto di procedere a nuova e libera designazione di funzionari promuovibili per merito, ma si sarebbe aggiunto esplicitamente che tale prolungata efficacia delle liste dovesse limitarsi all'effetto della promozione ad un solo quarto de' posti vacabili nella prima classe. E in verità potrebbe in tale ipotesi anche dubitarsi del bisogno di una speciale disposizione, poichè, anche tacendo affatto il regolamento su questo punto, sarebbe stato contrario ad ogni riguardo di equità che ai pochi funzionari già ritenuti promuovibili alla classe superiore, con esclusione di ogni altro loro collega, in seguito a cauto esame dei rispettivi titoli, e come tali inscritti in liste vagliate da una competente Commissione, approvate con decreto ministeriale, registrate alla Corte dei conti, pubblicate nel *Bollettino ufficiale* del Ministero e non modificate da alcuna revisione, non fosse nemmeno mantenuta la preferenza nel solo quarto delle promozioni rispetto a tutti quegli altri loro colleghi che posteriormente venissero ritenuti anche promuovibili per merito per semplice giudizio discrezionale del Ministro. Basta invece ben considerare la formola dell'art. 281 già integralmente riportata per dover ammettere che ivi senza possibilità di equivoci si sancisce non la semplice conservazione delle liste di merito per i ristretti effetti delle novelle regole di promozione proporzionale, ma si garantisce la *continuazione* pura e semplice delle promozioni per merito secondo le norme anteriori fino all'esaurimento delle liste anzidette; il che importa appunto che si dovessero tuttora applicare, in via transitoria, le vec-

chie norme ai funzionari il cui merito era stato con tanta cautela verificato e affermato, e non potesse quindi se non al seguito dell'esaurimento di siffatte liste cominciare l'attuazione del novello sistema;

Attesochè la difesa del Ministero crede di suffragare il suo assunto con l'osservare che l'art. 281 riguarda non il solo personale delle imposte, ma tutta l'Amministrazione finanziaria, avendo inteso di provvedere alla tutela delle posizioni acquisite anche da altri funzionari per i quali col decreto del 29 agosto 1897 le promozioni di merito erano state *interamente abolite*. Ma evidentemente questa osservazione non può che fornire un argomento in senso opposto, pel semplice motivo che se, non ostante l'abolizione di ogni promozione di merito, per altre categorie di funzionari si credette in via transitoria di applicare assolutamente le norme antiche, cioè non in quanto alla semplice iscrizione nelle liste, ma in quanto alla integrale misura dei vantaggi che da siffatte liste erano già ad essi assicurati secondo le norme stesse, sarebbe incongruo intendere altrimenti una tale generica disposizione rispetto alla sola categoria degli agenti superiori delle imposte e restringere per costoro la conservata efficacia delle vecchie regole alla sola già avvenuta dichiarazione di merito, sottoponendoli per gli effetti di tale dichiarazione senz'altro alle disposizioni del nuovo sistema, a differenza di altri funzionari posti in condizioni affatto analoghe;

Attesochè non si contesta che il ricorrente Masini era rimasto il primo iscritto fra i tre agenti superiori di 2ª classe che trovavansi compresi nella lista di merito approvata con decreto del 7 maggio 1896 quando sopravvenne il nuovo regolamento, e non può quindi dubitarsi che illegittima fu la promozione alla 1ª classe conferita per sola anzianità con l'impugnato decreto 8 luglio 1898 all'agente di 2ª classe signor Emilio Graziani.

Non occorre pertanto ai fini della causa l'esaminare se la vacanza del posto sia avvenuta sotto l'impero del decreto organico 23 febbraio 1896 o del regolamento 29 agosto 1897, tanto più che il momento da aversi presente per giudicare della legittimità del decreto di promozione è appunto quello della emanazione di tale provvedimento e non quello della precedente vacanza, mentre per

l'inesistenza di qualsiasi disposizione limitativa il Ministero è giudice insindacabile del momento più opportuno per provvedere a tali promozioni di classe.

Per questi motivi, la Sezione annulla l'impugnato decreto, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 9 giugno 1899, n. 280)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Auletta ed altri (avv. Florio) — Prefetto di Napoli e Congregazione dei Preti pei casi morali in Frattamaggiore.

Confraternite — Accettazione di lasciti — Art. 3 regolamento 26 luglio 1896 — Requisiti sufficienti, onde una Confraternita possa considerarsi istituzione pubblica di beneficenza — Competenza del Ministero dell'Interno nelle contestazioni circa il carattere di beneficenza in un ente morale — Competenza del Prefetto — Pronunzia dell'autorità giudiziaria in sede di appello sulla capacità a provvedere di una Confraternita — Effetti — Esistenza «di fatto» dei corpi morali — Equivale a riconoscimento — Indagini sullo stato mentale dei testatori e sull'origine dei beni ereditari — Competenza — Parenti esclusi dalla successione — Se l'autorità amministrativa debba avervi riguardo — Fini di una Congregazione.

L'omessa pubblicazione dell'avviso ai successibili ex lege, *prescritta dall'art. 3 del regolamento 26 luglio 1896, non può produrre la nullità del decreto prefettizio autorizzante una Confraternita all'accettazione di un lascito, ove di fatto gli eredi naturali del testatore abbiano conosciuto il testamento ed impugnato dinanzi l'autorità giudiziaria, ed abbiano altresì avuto notizia del decreto suddetto e proposte nel termine utile le loro ragioni contro di esso davanti la IV Sezione del Consiglio di Stato.*

Una Confraternita ha requisiti sufficienti per potersi considerare istituzione pubblica di beneficenza, se anche la beneficenza non è già lo scopo precipuo, ma vi appaia come un'eventuale contingenza e si eserciti verso gli stessi componenti dell'ente.

Per l'art. 1° del regolamento 5 febbraio 1891, coordinato con l'art. 44 della legge 17 luglio 1890, al Mi-

nistero dell'Interno appartiene di dirimere i conflitti con altri Ministeri intorno al carattere di Opera pia che si attribuisca ad un ente morale, e di risolvere le contestazioni che qualche corpo morale intendesse sollevare intorno alla propria natura; non già di conoscere delle opposizioni mosse dai privati contro il riconoscimento di un ente quale Opera pia. Su tali opposizioni ha competenza a pronunziarsi il Prefetto.

Se la capacità di una Confraternita a succedere sia stata riconosciuta con pronuncia dall'autorità giudiziaria in sede di appello, l'autorità amministrativa non può mettere in dubbio la legale esistenza dell'ente, poichè la detta pronunzia fa stato sino a che non sia revocata in Cassazione.

La lunga, palese e riconosciuta esistenza di fatto *dei corpi morali equivale ad un legale riconoscimento.*

Non sono di competenza dell'autorità amministrativa le indagini sullo stato mentale dei testatori e sulle probabili loro vere intenzioni, nè le ricerche circa l'origine dei beni caduti nella successione ed i motivi dell'esclusione dei successibili ex lege.

L'autorità amministrativa nel provvedere all'autorizzazione dei corpi morali ad accettare lasciti, può aver riguardo ai parenti esclusi dalla successione; ma ciò solo in via d'eccezione, come quando si riconosca che i primi bisognosi di soccorso siano i parenti stessi del testatore.

Non possono considerarsi fini illeciti in una Congregazione l'incremento dell'istruzione ecclesiastica di sussidi spirituali e temporali agli ecclesiastici che la compongono.

SEZIONE IV

(Decisione 23 giugno 1899, n. 303)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Cocucci Vittore (avv. Lanza) — Prefetto di Benevento
e De Blasio (avv. Mirenghi)

Ricorso alla IV Sezione — Omessa notificazione alle persone aventi opposto interesse — Irricevibilità — Se possa ordinarsi l'integrazione — Notificazione a parti aventi inte-

resse identico a quello del ricorrente — Intervento della controparte — Se possono sanare la nullità.

Il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato deve notificarsi a pena di decadenza tanto all'autorità da cui è emanato l'atto o il provvedimento impugnato, quanto alle persone cui l'atto o il provvedimento medesimo direttamente si riferisce.

Non può ordinarsi l'integrazione del giudizio, quando il ricorso non sia stato notificato all'unica parte interessata ad oppugnarlo.

La notificazione del ricorso a chi col ricorrente ha identità d'interesse e di scopo, non eccitando quel contraddittorio ch'è requisito fondamentale di ogni contestazione in sede contenziosa, non può sanare la nullità del difetto d'intimazione alla parte avente interesse opposto al ricorrente.

Nè l'intervento volontario di quest'ultima può salvare dalla decadenza, se l'interventore abbia già acquisito il diritto ad eccepire l'irricevibilità del ricorso ed in fatto la eccepisca.

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 400)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* SANDRELLI

Baldi (avv. Pascale) — Ministero delle Finanze (avv. erar. Paolucci)

Dispensa dal servizio — Suoi casi e sue forme — In quali casi l'impiegato deve essere sentito — Se possa essere sentito nel caso di dispensa per mera inabilità.

Dalla legislazione vigente, e precisamente dagli articoli 1 e 3 della legge (testo unico) 21 febbraio 1895, è riconosciuta al Governo la libera facoltà di dispensare dal servizio l' impiegato.

Nei primi due casi previsti dall'art. 12 del regolamento 5 settembre 1895, inabilità e ragioni di servizio, la dispensa dal servizio, allo stato attuale della legislazione, è un provvedimento d'indole esclusivamente amministrativa e non disciplinare; onde è sufficiente garanzia il voto di un corpo consultivo informato a criteri di pura convenienza amministrativa.

Nell'altro caso invece, di dispensa per motivi disciplinari, trattasi di demeriti imputabili al fatto dell'impiegato; e la privazione dell'impiego, che è mera e propria punizione, non può essere inflitta senza che lo impiegato eserciti il diritto naturale e sacro della difesa.

Non vi è eccesso di potere o altra illegalità se il provvedimento che dispensa per motivi non disciplinari sia stato emesso senza invitare l'impiegato a presentare le proprie ragioni.

L'Amministrazione può valersi del mezzo della contestazione con l'impiegato allo scopo di riconoscere se effettivamente sussiste l'inabilità di lui, ma non vi è obbligata da alcuna legge.

Attesochè dalla nostra legislazione, e precisamente dagli articoli 1 e 3 della legge (testo unico 21 febbraio 1895, n. 70) sulle pensioni civili e militari, riproducenti gli articoli 1 e 3 della legge 14 aprile 1864, n. 1731, è riconosciuta al Governo la libera facoltà di dispensare dal servizio l'impiegato che non abbia da leggi speciali la guarentigia della inamovibilità;

Attesochè l'articolo 12 del regolamento per la esecuzione della surriferita legge, approvato col R. Decreto 5 settembre 1895, n. 603, provvedendo a regolare l'esercizio della facoltà anzidetta, stabilisce che la dispensa, allorchè avvenga per riconosciuta inabilità dell'impiegato, ovvero per ragioni di servizio, non possa essere decretata se non dopo sentito il parere di un Consiglio di amministrazione, o in sua mancanza di una apposita Commissione, mentre invece lo stesso articolo nel successivo capoverso prescrive l'intervento ed il parere di un Consiglio di disciplina quando la dispensa abbia luogo per motivi disciplinari;

Attesochè, di fronte alla distinzione ed alla specificazione di cui nel citato articolo 12, resta chiaramente delineata la diversa fisonomia del provvedimento di dispensa a seconda dei motivi che lo abbiano inspirato, ed appunto perchè questo carattere differenziale sia scolpito e palesato con piena certezza per tutti quanti gli effetti di ragione, il medesimo articolo 12 impone, nell'ultimo suo alinea, che il motivo determinante la dispensa dal servizio sia esplicitamente espresso nel relativo decreto. Ciò posto, in tutti

quei casi, in cui la dispensa si afferma provocata da riconosciuta inabilità dell'impiegato o da ragioni di servizio, non si può dubitare che il provvedimento è affatto privo di carattere punitivo e dettato da sole considerazioni di convenienza amministrativa; ed in proposito giova tenere presente la costante giurisprudenza di questo Collegio, il quale ha più volte ritenuto che il provvedimento di dispensa per una delle due cause suenunciate, allo stato della legislazione vigente, e fino a quando una legge tuttora attesa non intervenga a disciplinare con diverse norme organiche lo stato degl'impiegati civili, è da considerarsi come un provvedimento di indole esclusivamente amministrativa e non disciplinare, per quanto gravi possano essere gli effetti rispetto al funzionario a cui è applicato;

Attesochè la distinzione contenuta nel su ricordato articolo 12 vale altresì a stabilire la diversità del procedimento da seguirsi secondo che la dispensa abbia luogo per motivi puramente amministrativi o per motivi disciplinari.

In questa seconda ipotesi, poichè trattasi di demeriti imputabili alla volontà dell'impiegato, la privazione dell'impiego è vera e propria punizione, ed è perciò doveroso che la sanzione punitiva non sia inflitta se non in seguito di un procedimento disciplinare, di cui essenziale elemento costitutivo è la contestazione degli addebiti all'incolpato, affinchè questi sia posto in grado di esercitare il diritto, naturale e sacro, della difesa; ma quando la cessazione dall'ufficio si riconosca imposta non già da mancanze imputabili al malvolere del funzionario ma da circostanze da questo indipendenti e da considerazioni esclusivamente attinenti al regolare svolgimento del servizio, viene a mancare la ragione e lo scopo di qualsiasi previa contestazione ed interpellanza appunto perchè manca la materia di un procedimento disciplinare che è diretto ad accertare se sussistano, oppure no, responsabilità anche di ordine semplicemente morale, suscettibili di provvedimenti repressivi nei rapporti fra l'impiegato e l'Amministrazione.

Ove pertanto nel decreto di dispensa il carattere disciplinare sia escluso, l'art. 12 del regolamento 5 settembre 1895 non richiede altra formalità tranne quella che il provvedimento sia preceduto dal parere di un Consiglio d'amministrazione o di apposita Commissione, ben diversi

quello e questa dal Consiglio di disciplina; e di ciò bene si comprende la ragione ove si rifletta che il giudicare se l'impiegato sia divenuto inabile a proseguire nell'esercizio delle funzioni affidategli o se da queste egli debba essere esonerato per motivi di servizio non può spettare che alla autorità amministrativa. Essa è unica competente ad apprezzare il modo con cui i pubblici servizi debbono essere esplicati e l'attitudine dei dipendenti funzionari, tenuto conto della peculiare indole ed importanza delle attribuzioni rispettive: e perchè tale apprezzamento sia circondato delle maggiori cautele quando trattasi di un provvedimento di tanta gravità per l'andamento del servizio e per la carriera dell'impiegato, quale è quello della dispensa, fu ravvisato opportuno il concorso di un Corpo consultivo, il quale col suo esame e col suo voto informato a criteri strettamente amministrativi preceda, in ciascun caso concreto, la decisione riserbata all'Amministrazione operante;

Attesochè, alla stregua dei suesposti concetti, non è possibile scorgere nè eccesso di potere nè altra illegalità nel fatto che il provvedimento di dispensa per motivi non disciplinari sia stato emesso senza il previo invito all'impiegato a presentare le proprie ragioni ognorachè di procedere a tale invito non è fatto obbligo al Governo da alcuna disposizione legislativa o regolamentare;

Attesochè cade perciò il sostanziale motivo addotto dal ricorso del signor Baldi, il quale, come emerge dalla locuzione adoperata nel provvedimento impugnato, fu dispensato dal servizio non già per motivi disciplinari, ma perchè il Ministro delle finanze, sul conforme parere del Consiglio di amministrazione costituito presso quel Ministero, riconobbe menomata per cause non imputabili ad esso signor Baldi la di lui attitudine al pubblico ufficio, di cui egli era investito.

Ed invero, dagli atti esibiti dalla difesa erariale risulta che, sul conto del predetto funzionario, nessun addebito fu elevato per mancanze o per responsabilità incorse sia in relazione al suo ufficio, sia in rapporto alla sua condotta privata, mentre anzi alla di lui rettitudine e capacità e i superiori locali ed il Ministero resero omaggio; e rilevasi che unico motivo del provvedimento, preso a di lui riguardo quando esso contava 27 anni di servizio, fu lo stato per-

sistente di eccitabilità segnalato da ripetute e concordi informazioni ufficiali, che agendo sul di lui carattere indipendentemente dalla sua volontà, lo spingeva sovente, anche nell'esercizio delle importanti funzioni commessegli, a manifestazioni esteriori non sempre calme nè misurate, per modo che siffatto contegno lo rendeva, senza sua colpa, meno adatto a proseguire nell'adempimento dell'ufficio;

Attesochè, posti questi termini di fatto insindacabili nella sede attuale, e prescindendo dal vedere se in luogo della formula adoperata nel decreto di dispensa non sarebbe stato più esatto esprimere il motivo con l'altra formula delle « ragioni di servizio, » certa cosa è che l'impugnato provvedimento non può dirsi affetto da illegalità perchè mancò una preventiva contestazione all'interessato. Lo stesso ricorrente non ha potuto specificare alcuna disposizione che ciò imponga, e che conseguentemente sia stata violata dal Ministero in suo danno; ma si è limitato a fare appello a principii astratti, che qui non giova invocare, sia perchè l'art. 24 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, si riferisce alla violazione di prescrizioni positive e concrete, sia perchè in tanto è possibile allegare la trasgressione di un precetto di legge, in quanto il precetto vero e proprio, cioè avente un carattere imperativo, esista, non bastando l'affermare che la legge non vieta un dato atto perchè la omissione di questo possa qualificarsi contraria alla legge che non ordina di farlo.

Nel caso in questione ogni ragione di contestazione mancava, non essendo poste in discussione la onorabilità o la cultura o la operosità del signor Boldi; nè vale il dire che alla contestazione sarebbesi dovuto procedere per lo effetto di riconoscere se effettivamente sussisteva la inabilità del funzionario, perchè, se è vero che può l'Amministrazione valersi anche di questo mezzo di accertamento, ove lo reputi opportuno, è ugualmente vero che la legge non lo impone e che resta in facoltà dell'Amministrazione il vedere quando ciò sia necessario o non sia necessario per lo esplicamento della funzione moderatrice ad essa deferita;

Attesochè neppure suffragano all'assunto del ricorrente le tre decisioni di questa Sezione invocate per sostenere che la mancanza del preventivo contradittorio è ragione

di illegittimità dell'impugnato provvedimento, dappoi
quelle decisioni (23 aprile 1898, Ricci contro Comune
Leprignano; 6 maggio 1898, Dal Re contro Comune
Farra d'Alpago, e 9 settembre 1898, Moalli contro Com
di Brebbia) si riferiscono a casi diversi dall'attuale e p
cisamente a licenziamenti di segretari comunali per mo
disciplinari: e da ciò la manifesta inopportunità del richia
di quelle pronunzie a proposito della presente controver

Attesochè non ha maggiore consistenza l'altra obiezi
con la quale si asserisce trasgredito il precetto dell'art.
del regolamento 5 settembre 1895 per non essere spec
cati nel decreto impugnato i motivi della statuita dispe
dal servizio. Anche senza soffermarsi sulla tardività di
deduzione non presentata col ricorso ma formulata
pubblica discussione e nella memoria esibita dal difens
del ricorrente in udienza, basta osservare che il provve
mento esprime esplicitamente per quale preciso motiv
signor Baldi fu dispensato, e che tale motivo è uno di qu
di natura non disciplinare, enunciati appunto nell'art.
la di cui disposizione non può perciò dirsi violata;

Attesochè per la risoluzione della controversia non
d'uopo occuparsi delle altre considerazioni accessorie sv
hinc inde, e specialmente di quelle circa la portata e
influenza da attribuirsi alle comunicazioni dell'Amminis
zione al ricorrente ed alle istanze e dichiarazioni di que
a quella anteriormente alla emanazione del provvedime
di dispensa;

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 28 aprile 1899, n. 210)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Deputazione Provinciale di Brescia (avv. Marchesini) — Minister
dell'Interno (avv. erar. Paolucci) e Deputazione Provinciale di Co

**Ricovero di dementi — Donna straniera maritata a un itali
— Domicilio di soccorso — Convenzione speciale pel r
vero in uno stabilimento italiano di maniaci di un pa
straniero — Rimborso di spese.**

***Pel combinato disposto degli art. 9 e 18 Cod. ci
73 della legge 17 luglio 1890 è indubitabile che la do***

straniera maritata a un italiano, che risiedeva all'estero, e che per effetto di speciale convenzione fu ricoverata in un manicomio italiano, deve considerarsi come legalmente rimpatriata, o entrata nella nuova patria, il giorno in cui rimpatriò il marito. Nè vi è bisogno di ufficiale consegna della donna o di altra simile formalità per considerare come legalmente avvenuto il suo rimpatrio.

Poichè pel su citato art. 73 della legge 17 luglio 1890 la moglie acquista il domicilio di soccorso del marito, è chiaro che le spese del mantenimento di lei nel manicomio sono, dal giorno del rimpatrio del marito, a carico della Provincia dove sta il Comune in cui quegli ha il suo domicilio di soccorso.

Non è dato considerare un manicomio italiano, in quanto per speciale convenzione dia ricetto a maniaci di un paese straniero, come un'appendice o un prolungamento del territorio di quel paese straniero; poichè la estraterritorialità non è cosa che possa essere comunque negoziata da uno stabilimento di beneficenza.

Il tempo trascorso in uno stabilimento di cura non produce interruzione della dimora che altri prima di essere ricoverato abbia fatto in un Comune; e non giova a far acquistare al ricoverato il domicilio di soccorso nel Comune in cui lo stabilimento sia posto.

L'essere intervenuto il Ministero dell'interno ad eccitare il manicomio dove fu ricoverata la mentecatta a rimborsare direttamente il Comune estero della spesa da questo anticipata per un periodo in cui la spesa medesima doveva essere a carico di una Provincia italiana, salvo il rimborso al manicomio da parte di detta Provincia, non altera i caratteri della controversia che ha per oggetto la competenza passiva delle spese di ricovero.

SEZIONE IV

(Decisione 27 ottobre 1899, n. 470)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Romano — Del Grosso ed altri.

Sospensione del provvedimento impugnato innanzi la IV Sezione — Competenza della IV Sezione in ordine alle domande di sospensione.

La competenza della IV Sezione a provvedere sulle domande di sospensione dei provvedimenti impugnati si

esplica in quanto essa Sezione è investita a conoscere del merito degli stessi provvedimenti.

Trattandosi di operazioni elettorali riguardanti un consigliere provinciale ed impugnandosi il decreto prefettizio che in seguito a decisione della Deputazione provinciale indisse la nuova elezione in una sezione elettorale del mandamento, la competenza della IV Sezione è limitata alle quistioni d'illegittimità. Non essendo perciò la Sezione competente a conoscere del merito della controversia, non è neppure competente a disporre la sospensione degli emessi provvedimenti.

SEZIONE IV

(Decisione 13 gennaio 1899, n. 24)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Comune di Pettorano sul Gizio (avv. Gentile) — Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Solmona

Ricorso alla IV Sezione — Mancata produzione del provvedimento impugnato — Irricevibilità.

È irricevibile il ricorso, se non venne prodotto in atti il provvedimento impugnato.

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 402)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Consorzio della Ferrovia Circumetnea (avv. Riccio) — Ministero dei Lavori Pubblici (avv. erar. Tambroni) e Società dei Lavori Pubblici in Sicilia (avv. Cuciniello)

Ricorso alla IV Sezione — Termine — Decorrenza — Notificazione — Se il ricorso possa notificarsi una seconda volta nel termine di 60 giorni — Deposito del ricorso.

A norma degli art. 30 e 31 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, il termine di 30 giorni assegnati pel deposito del ricorso, decorre non già dalla scadenza dei 60 giorni assegnati per la notificazione, ma dal giorno in cui prima di tale scadenza sia stato il ricorso effettivamente notificato.

Se l'atto di notificazione del ricorso fosse nullo o viziato da qualche irregolarità, o semplicemente lasciasse

qualche dubbio di non essere stato ritualmente compiuto, il ricorrente ha la facoltà di valersi del tempo che ancora sarebbe stato a sua disposizione nel termine dei 60 giorni per rinnovare utilmente la notificazione del ricorso stesso. In tal caso il termine di 30 giorni pel deposito decorre da questa notificazione fatta in regola.

SEZIONE IV

(Decisione 1 dicembre 1899, n. 528)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Oneglia (avv. Lanza) — G. P. A. di Porto Maurizio e Comune di Castelvecchio di Santa Maria Maggiore

Riscossione dei dazi di consumo — Consorzio ed aggregazione di Comuni interessati — Controversia tra essi nell'uno e nell'altro caso — Disposizione che stabilisce l'autorità competente a giudicarne — Retroattività di essa — Riscossione dei dazi governativi — Canone consolidato spettante al Governo — Se le spese di riscossione vadano prelevate — Disposizioni tassative.

Provvedimento definitivo — Ricorso contro di esso alla IV Sezione — Limiti della competenza di questa.

La disposizione contenuta nell'art. 192 del regolamento generale daziario, approvato con R. D. 27 febbraio 1898, n. 84, che ogni contestazione tra i Comuni è risoluta dalla G. P. A., sebbene propriamente riguardi i Comuni consorziati, è da applicarsi egualmente al caso di Comuni aggregati per la riscossione del dazio di consumo, a' termini dell'art. 7 della legge 8 agosto 1895, n. 481.

Le surriferite disposizioni, essendo attributive di competenza, devono trovare applicazione immediata, anche per le contestazioni riferibili a periodi anteriori.

La decisione della G. P. A., con la quale si afferma non doversi computare a favore del Comune assuntore della esazione dei dazi nel Comune limitrofo alcuna spesa di riscossione dei dazi governativi finchè l'introito di questi è contenuto nell'importo costituente il canone consolidato spettante al Governo, oltrechè essere contraria al principio generale che nessuno deve arricchirsi con danno altrui,

contradice alla lettera e allo spirito dell'art. 24 del regolamento generale predetto.

Tale concetto di massima è confermato dal decreto ministeriale 6 novembre 1895, secondo il quale il Comune assuntore deve corrispondere a quello aggregato l'eventuale guadagno nella riscossione dei dazi governativi; e dalla lettera del Ministero delle Finanze del 2 aprile 1898, secondo la quale la eccedenza del reddito del dazio governativo sul canone consolidato è dovuta al Comune aggretato al netto *delle spese di riscossione.*

La decisione della G. P. A. costituendo per l'art. 192 del regolamento 27 febbraio 1898 un provvedimento definitivo, può essere impugnata innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato per illegittimità, a' termini dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889, e però esorbita dal campo della controversia la censura dell'apprezzamento fatto dalla Giunta intorno alla misura delle spese di riscossione spettante al Comune assuntore.

Considerato che non ha fondamento la prima deduzione contenuta nel ricorso, con la quale si nega la competenza della G. P. A. a decidere la controversia sollevata dal Comune di Castelvecchio.

L'art. 192 del regolamento generale daziario approvato col R. Decreto 27 febbraio 1898, n. 84, entrato in vigore col 1° aprile successivo, dopo avere disposto che l'amministrazione dei dazi di consumo per regola è unica e complessiva per l'intero consorzio, comprende la riscossione dei dazi governativi addizionali e comunali e viene affidata al Comune capo del Consorzio, — dopo avere dichiarato che il benefizio e l'eventuale perdita nella riscossione dei dazi governativi sono divisi tra i Comuni consorziati in ragione del prodotto dei dazi in ciascun Comune e che il reddito dei dazi addizionali e comunali, dedotta la quota proporzionale di spesa, spetta integralmente a ciascun comune, — e dopo avere stabilito che per ciascun Comune è tenuta contabilità separata e pei rendiconti sono osservate le disposizioni del precedente art. 180, in quanto sono applicabili — termina soggiungendo che « ogni contestazione fra i Comuni è risoluta dalla G. P. A. »

Non si può dubitare che questa ultima esplicita dispo-

sizione del regolamento ora vigente, sebbene più propriamente riguardi le controversie fra i Comuni consorziati, sia da applicarsi ugualmente nel caso di Comuni aggregati per la riscossione dei dazi di consumo ai termini dell'art. 7 della legge 8 agosto 1895, n. 481, sia perchè ricorre affinità di materia e di rapporti fra i Comuni interessati, sia perchè tale aggregazione è espressamente ricordata dall'ultimo alinea del precedente art. 191 dello stesso regolamento, sia infine perchè nessun'altra disposizione di questo determina un diverso modo di dirimere le possibili contestazioni fra i Comuni aggregati. Ciò posto, è pure fuori di dubbio che la surriferita disposizione essendo attributiva di competenza, deve, pei principii fondamentali di diritto, trovare applicazione immediata fino dal momento in cui entrò in vigore, cioè dal 1° aprile 1898, senza che a prorogare la competenza stabilita dalla disposizione medesima possa per nulla influire il fatto che le contestazioni da risolversi si ricolleghino a tratti di tempo ad essa anteriori. La regola della non retroattività della legge non è perciò violata, perchè all'indole peculiare delle norme interessanti la procedura e la competenza è insito l'esplicamento di una immediata efficacia, integri pur sempre restando i preesistenti diritti e le preesistenti posizioni legittimamente acquisite, su cui il giudizio debba aver luogo.

Da ciò consegue che, vigendo l'attuale regolamento generale daziario, le prescrizioni del medesimo sono da osservarsi senza limitazione di sorta, per quanto riguarda la competenza della G. P. A. a conoscere delle controversie insorte fra Comuni a proposito della gestione e della determinazione ed attribuzione delle quote ad essi rispettivamente spettanti sulla riscossione dei dazi governativi, addizionali e comunali. Nè giova in contrario il richiamo fatto nel ricorso agli articoli 122, 180 e 206 del regolamento attuale, perchè tali articoli contemplano casi affatto diversi, e cioè stabiliscono la competenza dell'intendente di finanza se trattisi della istituzione di ufficii daziarii nei Comuni non abbonati (art. 122), e quando sia da procedersi al reparto delle spese di riscossione fra lo Stato ed un Comune non abbonato (art. 206), e la competenza del Ministero delle finanze quando il Comune non accetti le conclusioni del conto generale di introito ed esito redatto dall'Intendenza (art. 180);

Considerato che, se per le premesse osservazio
da ritenersi competentemente emanata dalla G. P. A
Porto Maurizio la pronunzia contro la quale il ricorso
Comune di Oneglia è diretto, il ricorso merita però a
glimento in quanto investe la sostanza della prima p
della pronunzia medesima. Giova all'uopo ricordare c
Comune di Oneglia, autorizzato, giusta l'art. 7 della l
8 agosto 1895, sopra citata, a riscuotere pel decennio 1
1905, i dazi di consumo del Comune contermine di Ca
vecchio Santa Maria Maggiore con l'obbligo di corris
dere allo Stato il canone da questo Comune dovuto in
1693, e di versare allo stesso Comune aggregato l'e
tuale guadagno resultante dalla esazione dei dazi gove
tivi, sosteneva che tale guadagno è da intendersi det
le spese di riscossione occorse per l'intero ammontare
dazi governativi esatti; e che avendo a questa dom
fatto opposizione il Comune di Castelvecchio, la G. P
al di cui esame la questione fu deferita, decise ch
spese di riscossione dei dazi del Comune di Castelvec
debbono essere limitate e prelevate nella sola eccede
eventuale oltre il canone consolidato in lire 1693
quanto concerne il dazio governativo, mentre riconobb
per ciò non si contendeva, che le spese stesse sono da
levarsi sulla totalità degli introiti per quanto riguar
dazi addizionali.

Siffatta decisione, per la quale si afferma non do
computare a favore del Comune assuntore della esa
dei dazi nel Comune limitrofo alcuna spesa di riscos
dei dazi governativi finchè l'introito di questi è conte
nell'importo costituente il canone consolidato spettan
Governo, oltrechè essere contraria al principio general
insegna: *hoc natura aequum est neminem cum alt
detrimento fieri locupletiorem* (L. 14 Dig. *de condic
indebiti*), contradice altresì all'art. 24 del regolament
nerale daziario dei 27 febbraio 1898 sopra menziona
quale articolo dispone che « il Comune chiuso deve c
spondere al Comune aperto aggregato, oltre il prodott
dazi addizionali e comunali, l'eventuale beneficio sulla
cezione dei dazi governativi, detratto il canone soddis
al Governo e le spese di riscossione. »

La lettera e lo spirito di questa disposizione sono

nifesti nel senso che non può esistere il benefizio da corrispondersi dal Comune assuntore della esazione al Comune aggregato se prima non siano stati detratti tanto l'importo del canone soddisfatto al Governo quanto le spese di riscossione, le quali furono necessarie e furono di fatto incontrate anche per l'introito dei dazi occorrente a formare la cifra del canone governativo; per la qual cosa si palesa arbitraria la distinzione che la G. P. A. credè di poter fare, limitando le spese di riscossione computabili e ripetibili in favore del Comune assuntore a quelle sole occorse sulla eccedenza eventuale dei dazi governativi esatti oltre l'ammontare del canone consolidato dovuto al Governo;

Considerato che la tesi del ricorrente Comune di Oneglia trova altresì conforto nel decreto ministeriale 6 novembre 1895, secondo il quale esso Comune deve corrispondere al Comune aggregato di Castelvecchio l'eventuale guadagno sulla riscossione dei dazi governativi, dappoichè il concetto di guadagno non si adatta se non a quanto sia per avanzare dopo che dagli ottenuti proventi daziari siano state prelevate tutte le gravezze inerenti e così anche le spese di riscossione;

Considerato che i motivi addotti dalla G. P. A. non solo sono inattendibili in quanto sta contro di essi il chiaro disposto del regolamento, ma non reggono neppure se esaminati nella loro intrinseca essenza e indipendentemente dalle osservazioni fin qui esposte.

Infatti la lettera del Ministro delle finanze del 2 aprile 1898, che si vede invocata nella pronunzia della Giunta Provinciale, e con la quale si diceva che « al Comune di Castelvecchio era dovuta, al netto delle spese di riscossione, la eccedenza del reddito del dazio governativo sul canone consolidato, » conferma in sostanza il principio espresso dal regolamento, che le spese di riscossione sono da detrarsi da quanto resta a corrispondersi dal Comune assuntore dell'esazione al Comune aggregato, ma non significa già, come la Giunta ritenne, che tale detrazione debba aver luogo soltanto per la eccedenza del reddito daziario sul canone governativo.

Nè ha maggiore consistenza l'altro argomento accennato dalla G. P. A., che cioè il Comune di Oneglia sarebbe obbligato a corrispondere allo Stato il canone di lire

1693 senza alcuna rivalsa verso il Comune di Castelvecchio quando anche non ritraesse tutta la suddetta somma dalla riscossione dei dazi governativi, dappoichè nessuna diretta relazione esiste fra tale ipotesi ed il caso attuale, in cui è presupposta la eccedenza dei dazi governativi introitati sul canone spettante allo Stato, ed in cui la unica questione da risolversi è se la eccedenza medesima si debba intendere al netto non solo dell'importo del canone ma anche delle spese generali di riscossione;

Considerato che con l'ultima parte del ricorso si attacca la decisione della G. P. A. in quanto essa, chiamata a determinare la misura della spesa di riscossione da prelevarsi a favore del Comune di Oneglia, fissò tale misura nella ragione del 15 per cento degli introiti, e tale importo dal ricorrente Municipio si dice esiguo ed inadeguato.

Ma è facile scorgere che siffatta doglianza, la quale si risolve in una censura dell'apprezzamento della Giunta, esorbita dal campo segnato alla presente controversia, dappoichè costituendo la decisione della Giunta medesima, per l'art. 192 del regolamento 27 febbraio 1898, un provvedimento definitivo, il ricorso a questa Sezione è soltanto proponibile in sede di legittimità a termini dell'articolo 24 della legge 2 giugno 1889, n. 6166. E conseguentemente a nessuna indagine ed a nessuna risoluzione può farsi luogo in relazione a quest'ultimo capo del ricorso.

Per questi motivi la Sezione, in accoglimento del ricorso del Comune di Oneglia, annulla, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 28 luglio 1899, n. 373)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* VANNI *Ref.*

Ministero del Tesoro (avv. erar. Tambroni) — Comune di Borgo a Mozzano (avv. Centi e Lanza) e G. P. A. di Lucca

Giustizia amministrativa — Cotroversie per spese di spedalità — Decisioni — Cosa giudicata — Domicilio di soccorso — Dimora anteriore alla legge 17 luglio 1890 — Dimora successiva — Computo del quinquennio.

Le decisioni delle giurisdizioni amministrative, in materia di rimborsi di spese per mantenimento di indi-

genti inabili al lavoro, fanno stato di cosa giudicata soltanto per quel periodo di tempo cui si riferisce ciascuna ordinanza di liquidazione emanata dall'Intendente di finanza ed impugnata dagli interessati.

L'indigente che già dimorò molti anni in un Comune prima che entrasse in vigore la legge 17 luglio 1890, e che, dopo l'attuazione di detta legge, torni a dimorarvi anche per brevissimo tempo, acquista in quel Comune il suo domicilio di soccorso, pel principio che il tempo passato in un Comune prima della sudetta legge si deve ricongiungere con quello passato dopo agli effetti del computo del quinquennio (1).

SEZIONE IV

(Decisione 27 **ottobre** 1899, **n.** 464)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comune di Casella (avv. Cogliolo) — Ministero dell'Interno e Comune di Montoggio (avv. Palmieri)

Ricorso alla IV Sezione — Mancato deposito dell'atto di notificazione del provvedimento impugnato — Se sia causa d'irricevibilità del ricorso.

Non è causa d'irricevibilità del ricorso il mancato deposito, nei termini utili, dell'atto di notificazione del provvedimento impugnato, essendo sufficiente che nel ricorso sia indicata la data della detta notificazione; salva una maggiore istruzione quando la data di notificazione indicata dal ricorrente venga contestata dal resistente.

SEZIONE IV

(Decisione 7 **luglio** 1899, **n.** 336)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

De Sanctis — Congregazione di Carità e G. P. A. di Chieti

Impiegati comunali — Decisioni della G. P. A. — Ricorso alla IV Sezione — Termini — Irricevibilità.

I ricorsi alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro le decisioni della G. P. A. devono essere prodotti nel

(1) Non però se la dimora, sia pure ultraquinquennale, si fosse compiuta totalmente prima dell'entrata in vigore della legge 17 luglio 1890, come fu costantemente ritenuto dalla IV Sezione con molteplici decisioni, e tra cui quella del 7 luglio 1899, n. 342, *Congreg. di carità di Cesena — G. P. A. di Forlì.*

termine di 30 giorni dalla notificazione delle decisioni stesse alle parti interessate. Sono pertanto irricevibili i ricorsi prodotti fuori il termine sudetto (art. 19 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa).

SEZIONE IV

(Decisione 6 ottobre 1899, n. 446)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Carletto (avv. Ferrero) — Comune di Novi Ligure (avv. Calvi)

Impiegati comunali — Deliberazioni comunali — Ricorso alla G. P. A. — Termini por proporlo — Irricevibilità.

È irricevibile il ricorso alla G. P. A. in sede contenziosa prodotto fuori il termine di 30 giorni stabilito con l'art. 4 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa.

SEZIONE IV

(Decisione 1 dicembre 1899, n. 524)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Schiavo — Ministero delle Finanze (avv. erar. Tambroni)

Ordinamento catastale in Sicilia — Criterio fondamentale — Interpretazione dell'art. 29 del R. D. 8 agosto 1833, n. 1658, — Incendio di piante d'olivo e di parte di un bosco — Se sia titolo valido per la variazione censuaria — Interpretazione dell'art. 19 del R. D. del 1833.

Il criterio fondamentale dell'ordinamento catastale in Sicilia è che il valore imponibile attribuito ai terreni, in seguito alle operazioni di rettifica fatte in esecuzione della legge 28 settembre 1810, deve mantenersi invariabile, e solo in via di eccezione resta consentito ai contribuenti di reclamare per errori di valutazione occorsi nel catasto, o per disastri importanti la perdita dei fondi, o per cambiamento stabile *di coltura.*

È quindi giustificata la interpretazione data costantemente dal Ministero all'art. 29 del R. D. 8 agosto 1833, n. 1658, ancora in vigore nella Sicilia, di non consentire variazioni nel catasto se non nel caso che un fondo, per

causa di disastro, sia stato distrutto completamente o abbia mutato stabilmente di coltura, in modo da non potere mai più ritornare allo stato primiero.

L'incendio che abbia distrutto le piante d'olivo e parte del bosco di un fondo non può giustificare una definitiva variazione censuaria in base ed in applicazione del detto art. 29, non potendosi dire variata per sempre la natura e la coltura di quel fondo.

La disposizione dell'art. 19 del citato decreto del 1833, che richiede, per la riduzione stabile delle rendite e delle tasse, la condizione che la superiorità delle dette rendite nette fosse maggiore in catasto del ventesimo del valore effettivo di ciascun fondo, si risolve in una norma generale applicabile in tutti i casi di reclamo per riduzione o discarico stabile di quote.

SEZIONE IV

(Decisione 15 settembre 1899, n. 422)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Consiglio Ospidaliero di Verona (avv. Loberti) — G. P. A. di Verona e Comune di Breonio

Ospedali — Regolamento — Malati a carico dei Comuni — Retta.

Quando nel regolamento di un pubblico Ospedale è prescritto che la retta dovuta dai Comuni pei malati a loro carico sarà determinata dal Consiglio ospitaliero, ed a ciò sia stato adempito coi bilanci approvati dalla G. P. A., non può in seguito la Giunta medesima, in casi speciali, variare la cifra stabilita, a norma della suddetta prescrizione regolamentare.

SEZIONE IV

(Decisione 28 luglio 1899, n. 372)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* BARGONI

Capitolo dei Canonici della Cattedrale, Parroco della Fabbriceria della Chiesa parrocchiale di S. Nicolò e Fabbriceria della Cattedrale di Padova (avv. Stoppato) — Ministero dell'Interno

Istituzioni di beneficenza — Rendita esigua — Istituzioni dotalizie — Art. 56 legge 17 luglio 1890 — Concentramento.

Sono soggette a concentramento quelle istituzioni di beneficenza, anche dotalizie, le quali, oltre ad avere una

rendita esigua (molto inferiore alle lire 5000 di cui all'articolo 56 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza), non hanno carattere autonomo, e i cui obblighi, a sensi della ripetuta legge, devono ritenersi meglio adempiuti dalla Congregazione di carità.

SEZIONE IV

(Decisione 9 giugno 1899, n. 278)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comune di Trinitapoli — Comune di San Ferdinando di Puglia
e Ministero dell'Interno

Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato — Decorrenza del termine — Confini dei Comuni — Differenza tra riconoscimento ed attribuzione di nuovo territorio — Se il decreto di riconoscimento dei confini violi l'art. 74 dello Statuto — Controversia circa la percorrenza della linea di confine — Giurisdizioni relative.

In difetto di regolare notificazione di un R. D. alla parte interessata non decorre contro di essa il termine per impugnarlo innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Non è possibile confondere i provvedimenti che riconoscono il confine tra due circoscrizioni amministrative con quelli che attribuiscono ad un Comune o ad una Provincia un nuovo territorio; poichè nei primi l'essenza ed il fine del provvedimento stanno nel riconoscimento della linea di confine, nei secondi la linea di confine è il punto indiscusso dal quale si parte per venire allo ampliamento del territorio ed alla attribuzione di un territorio nuovo.

Il Decreto Reale che, riconoscendo uno stato di diritto preesistente, determina la circoscrizione di due Comuni, non viola l'art. 74 dello Statuto del Regno, pel quale sono riservate al potere legislativo le modificazioni da apportarsi alla circoscrizione dei Comuni e delle Provincie.

Pei principii generali del diritto pubblico e per costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, tanto consultiva che contenziosa, il Governo ha facoltà di dirimere in sede gerarchica le controversie sulla percorrenza del

confine tra due Comuni, per mantenere integre le circoscrizioni territoriali stabilite dalla legge, salvo agli interessati il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato (1).

Attesochè non è attendibile l'eccezione d'irricevibilità del ricorso per decorrenza di termini, non avendo potuto decorrere contro il Comune di Trinitapoli il termine di legge in difetto di regolare notificazione al Comune stesso del R. D. oggi impugnato, il quale senza dubbio interessava direttamente il Comune di Trinitapoli, non meno che il Comune di San Ferdinando.

Attesochè, venendo all'esame del ricorso, è essenziale anzitutto assodare la natura del provvedimento impugnato, dalla medesima dipendendo la risoluzione delle questioni di competenza dal ricorrente sollevate. Al quale proposito non è possibile esitare tra l'interpretazione data al detto provvedimento dal ricorrente e tra quella datagli dal resistente Comune di San Ferdinando e dal Ministero dell'Interno. Sostiene il ricorrente che al Comune di San Ferdinando sia stato attribuito un nuovo territorio che prima esso non aveva, laddove invece il Comune resistente afferma non essersi col R. D. 15 maggio 1898 risoluta che una quistione sul confine fra i due Comuni. Ora, è quest'ultima opinione che appare la giusta, sia che si guardi alle parole usate nel R. D., sia che si consideri il provvedimento nella sua sostanza. Non è possibile confondere i provvedimenti che riconoscono il confine tra due circoscrizioni amministrative coi provvedimenti che attribuiscono ad un Comune o ad una Provincia un nuovo territorio. Nei primi l'essenza ed il fine del provvedimento stanno nel riconoscimento della linea del confine, nei secondi la linea del confine è il punto indiscusso dal quale si parte per venire all'ampliamento del territorio od all'attribuzione di un territorio nuovo. Nè vale il dire che quando, come nella specie, il provvedimento cade sopra una superficie assai considerevole, cioè di quasi mille ettari, non si possa parlare di riconoscimento di confini, sibbene soltanto di ampliamento del territorio. Infatti l'indole del provvedimento non cam-

(1) Cfr. al riguardo la decisione 14 maggio 1897, n. 195, nella *Giust. Amm.*, 1897, P. I, pag. 175, e le altre ivi citate in nota.

bia per la maggiore o minore importanza dei suoi effetti pratici, e come un'attribuzione di nuovo territorio può riguardare pochi ettari di terreno, così invece dalla risoluzione di una contestazione di confini possono conseguire pel territorio degli enti interessati variazioni anche di migliaia di ettari.

Attesochè lo studio degli atti dimostra a luce meridiana che il provvedimento Regio mirava per l'appunto allo scopo unico del riconoscimento del confine. Invero si obbietta che lo stesso Comune di San Ferdinando, chiedendo nelle sue reiterate istanze al Governo del Re l'attribuzione di un territorio rustico, ammise e riconobbe che la quistione non era di confini, ma di ampliamento del territorio. È vero che nelle prime deliberazioni consigliari prese nel periodo del 1872 al 1876 la quistione fu male posta, parlandosi di ampliamento del territorio; ma è vero anche che nelle posteriori deliberazioni dal 1876 in avanti il primitivo errore fu corretto, dichiarandosi espressamente dal Consiglio comunale di San Ferdinando che, in quanto alle tenute Ricciardelli e Marulli, trattavasi solo di ottenere dal Governo il riconoscimento della loro appartenenza a San Ferdinando.

Attesochè, definita così la natura del provvedimento impugnato, viene a mancare la base a quasi tutto l'edifizio del ricorso, perocchè, se non fu in alcun modo alterata la circoscrizione dei due Comuni contendenti, ma soltanto fu determinata questa circoscrizione col riconoscimento di uno stato di diritto preesistente, cade senz'altro l'accusa che il Decreto Reale 15 maggio 1898 abbia violato l'art. 74 dello Statuto del Regno usurpando una funzione esclusivamente riservata al potere legislativo, quale è quella di modificare la circoscrizione dei Comuni o delle Provincie. E d'altra parte diventa superflua ogni discussione sull'applicabilità nella specie degli art. 113 e seguenti della legge com. e prov. e nel potersi il Comune di San Ferdinando considerare o meno come Comune *murato*, poichè i ricordati articoli si riferiscono alle ipotesi di attribuzione di un nuovo territorio o di ampliamento dell'esistente, le quali ipotesi si è dimostrato non aver nulla di comune col caso presente, che è di riconoscimento di confini.

Attesochè col secondo motivo del ricorso si denuncia

in via subordinata il Regio Decreto di cui è questione per un altro vizio d'incompetenza, in quanto, cioè, con esso l'amministrazione avrebbe usurpate le attribuzioni del magistrato amministrativo decidente. Se il Decreto Reale, così ragiona il ricorrente, non ha ottenuta la circoscrizione dei Comuni di Trinitapoli e di San Ferdinando, ma ha soltanto risoluta una questione di confini, esso ha in tal modo ecceduto i limiti assegnati al potere esecutivo a cui nessuna disposizione di legge consente una simile facoltà, mentre soltanto la IV Sezione del Consiglio di Stato è dalla legge investita di giurisdizione per conoscere delle contestazioni sui confini di Comuni o di Provincie.

Attesochè neppure questo motivo ha buon fondamento, perchè, a prescindere dalla costante giurisprudenza tanto consultiva che contenziosa del Consiglio di Stato, il quale ha sempre ammessa e riconosciuta la facoltà del Governo di pronunciare in sede amministrativa nelle dette contestazioni, è ovvio che anche in mancanza di una speciale espressa disposizione di legge in proposito, il Governo del Re, come suprema autorità di vigilanza, deve ritenersi, per i principii generali del diritto pubblico amministrativo, investito dall'attribuzione di mantenere integre le circoscrizioni territoriali stabilite dalla legge, con la conseguente facoltà di dirimere in sede gerarchica le controversie sulla percorrenza dei confini, salvo agli interessati il ricorso contenzioso al Consiglio di Stato.

Atteso, in quanto al terzo motivo del ricorso, che non esiste il preteso falso supposto nel provvedimento impugnato, imperocchè la preesistenza di un territorio proprio del Comune di San Ferdinando, sia pure limitato all'abitato, non è negata neppure dal Comune di Trinitapoli. E d'altra parte il giudizio su questo motivo si confonde con la risoluzione della quistione di merito, nel senso, che quando si ritenga che le tenute Ricciardelli e Marulli costituissero il territorio rustico di San Ferdinando fino dalla erezione della colonia di San Cassano in Comune, ogni addebito di falso supposto viene meno necessariamente.

Attesochè col quarto motivo si ripresenta sotto un'altra faccia la quistione medesima sollevata col motivo secondo, sicchè non occorre soffermarsi a dimostrare che non è punto il caso di annullare per incompetenza il Decreto Reale,

riservando la risoluzione del merito della controversia ad altro separato giudizio, ma che invece deve oggi decidersi il merito, sulla base del provvedimento emanato in sede amministrativa.

Attesochè la quistione si concreta nel vedere se bene o male abbia pronunciato il Decreto Reale, dichiarando l'appartenenza delle tenute Ricciardelli e Marulli al territorio di San Ferdinando. Al quale proposito conviene risalire alle origini del Comune di San Ferdinando.

Come si è esposto nella narrativa dei fatti, il Governo borbonico fondò nel 1843 la colonia di San Cassano, ripartendo tra un certo numero di famiglie i terreni delle menzionate tenute di una estensione totale di 778 versure, corrispondenti a circa 1000 ettari. Questi terreni quindi passarono dallo Stato acquirente in proprietà dei coloni, e rimasero allibrati nel catasto di Trinitapoli, non avendo il passaggio di proprietà modificato il rapporto di diritto pubblico che legava quei terreni alla giurisdizione di Trinitapoli. Se non che la modificazione di quel rapporto invece si verificò quando col decreto 12 luglio 1848 il Re delle Due Sicilie elevò la colonia di San Cassano a Comune con la denominazione di Comune di San Ferdinando. La colonia di San Cassano naturalmente era costituita non dal solo abitato, ossia dalle poche case che eransi potute costruire dal 1843 al 1848, ma da tutti i terreni fin dall'inizio destinati alla colonizzazione, cioè dire che il territorio della colonia era formato appunto dalle 778 versure acquistate dal Governo e di cui Ferdinando II aveva fatto rilevare la pianta. Ora, è evidente che elevandosi nel 1848 a Comune la colonia di San Cassano, l'intenzione del Sovrano, fatta manifesta dal letterale tenore del suo decreto e conforme alla natura delle cose, non poteva essere se non quella di attribuire al nuovo Comune come tenimento giurisdizionale il territorio della colonia. Ed infatti strana ed irrazionale cosa sarebbe stata la creazione di un nuovo Comune senza territorio e privo quindi della principale fonte dei redditi necessari per far fronte alle spese comunali.

Attesochè il decreto 12 luglio 1848 di Ferdinando II è da considerarsi precisamente come l'atto che distaccò e scorporò la superficie delle 778 versure dal territorio di

Trinitapoli, ed i precedenti amministrativi del Comune di San Ferdinando dimostrano chiaramente che, salvo per quello che riguarda l'imposta fondiaria, l'appartenenza di quelle terre alla giurisdizione del Comune stesso non fu mai revocata in dubbio. Già il Direttore del Tavoliere esercitò su quel tenimento la sua giurisdizione, e da quando col decreto 7 giugno 1861 il Luogotenente Generale del Re Vittorio Emanuele nelle Provincie napoletane sottopose il Comune di San Ferdinando alle stesse norme organiche di amministrazione stabilite per ogni altro Comune del Regno, la giurisdizione comunale si esplicò col servizio dello stato civile e con altri servizi pubblici, e con R. D. del 25 novembre 1883 il Comune di San Ferdinando fu separato da Trinitapoli anche agli effetti elettorali costituendosi in sezione elettorale autonoma. Se dopo tutto ciò le terre dell'antica colonia di San Cassano continuarono a figurare nel catasto di Trinitapoli che ne riceveva l'imposta, mentre l'onere dei pubblici servizi faceva carico a San Ferdinando, una tale situazione non potè che apparire affatto anormale, sicchè il R. D. oggi impugnato, integrando la giurisdizione di San Ferdinando nel proprio territorio anche agli effetti dell'imposta, e costituendo il titolo amministrativo per la riscossione della medesima coll'ordinare la modificazione del catasto, fece opera di giustizia e di savia amministrazione.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso del Comune di Trinitapoli, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 15 settembre 1899, n. 421)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Satta-Branca (avv. Poddigue) — G. P. A. di Sassari e Massa (avv. Pietri)

Ricorso alla IV Sezione — Mancanza d'interesse e di veste legittima.

È inammissibile il ricorso alla IV Sezione prodotto da chi non abbia interesse e veste legittima per proporlo (1).

(1) Per difetto di interesse a produrre ricorso fu pure pronunziata l'inammissibilità con decisione 10 febbraio 1899, n. 81, *Traito — Ministero della Guerra e Casaroli.*

SEZIONE IV

(Decisione 1 dicembre 1899, n. 527)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Nardelli ed altri — Regio Commissario del Comune di San Severo

Deliberazioni della G. P. A. in sede tutoria — Se costituiscano provvedimento definitivo — Irricevibilità.

Le deliberazioni della G. P. A. in sede tutoria non costituiscono provvedimenti definitivi ai sensi dell'art. 28 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato; e però è irricevibile il ricorso prodotto contro di esse (1).

SEZIONE IV

(Decisione 21 aprile 1899, n. 194)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Ministero del Tesoro e Comune di Modena — G. P. A. di Modena

Giunta P. A. — Decisione interlocutoria — Esecuzione — Ricorso con decisione definitiva — Inabili al lavoro — Rimborso di spese allo Stato — Esercizi — Bilanci comunali — Disavanzo — Spese facoltative — Obbligatorietà del rimborso.

La esecuzione data a un provvedimento interlocutorio della G. P. A., che si limitava alla richiesta di atti istruttorii, in controversia relativa a spese di spedalità,

---

(1) Per non esservi il provvedimento definitivo la IV Sezione dichiarò pure irricevibile il ricorso con le seguenti altre decisioni:

— 28 luglio 1899, *n. 367, Quaquarelli ed altri — Prefetto di Bologna e Comune di Castelfranco Emilia;*

— 25 agosto 1899, *n. 409, Rossi e Milanesi — Ministero dell'Istruzione Pubblica;*

— 25 agosto 1899, *n. 412, Ospedale Ugolani-Dati in Cremona — G. P. A. di Cremona e Zucchi;*

— 13 ottobre 1899, *n. 453, Fumelli Monti — Comitato Forestale e Deputazione Provinciale di Ancona;*

— 20 ottobre 1899, *n. 457, Imperi — Prefetto di Roma;*

— 27 ottobre 1899, *n. 462, Manzolla — Municipio di Messina, Martino e Ministero Finanze;*

— 17 novembre 1899, *n. 503, Comune di Greve — Prefetto di Firenze;*

— 24 novembre 1899, *n. 510, Sellari Franceschini — Prefetto di Grosseto;*

— 1° dicembre 1899, *n. 513, Comune di Viterbo — G. P. A. di Roma e Galamini.*

non può pregiudicare il diritto alla esperibilità del ricorso contro la decisione definitiva emessa in seguito dalla Giunta medesima.

Non osta all'ammessibilità della domanda di rimborso di spese il fatto che essa si riferisca a spese verificatesi anteriormente all'esercizio in cui lo Stato ebbe effettivamente ad anticiparle.

Nella determinazione della competenza passiva a carico dei Comuni e degli altri enti tenuti al rimborso delle spese di che trattasi, si deve aver presente la potenzialità finanziaria dei Comuni e degli enti, quale risulta dagli esercizi durante i quali le dette spese furono effettivamente sostenute (1).

Il disavanzo con cui si sia chiuso il bilancio comunale non giova ad esimere il Comune dall'obbligo del rimborso, sempre che dal bilancio medesimo risultino spese facoltative per un ammontare che fornisca margine sufficiente alla richiesta dell'Amministrazione (2).

SEZIONE IV

(Decisione 14 aprile 1899, n. 186)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Mucci ed altri (avv. Michelozzi) — Comune di Marliana

Comuni — Costruzione di strada nell'interesse di una frazione — Interesse dei frazionisti — Azione giudiziaria.

Deliberata nelle debite forme da un Comune, e stabilita con contratto, la costruzione di una strada specialmente utile a una frazione del Comune stesso, non si può arbitrariamente sostituirvi un altro tracciato; ed i frazionisti interessati alla costruzione della strada suddetta hanno azione per costringere il Comune all'adempimento, indipendentemente da altra azione già promossa contro il Comune dall'impresa assuntrice dei lavori, sempre che tra le due azioni non sorga l'ostacolo della cosa giudicata.

(1-2) Negli stessi sensi sono le decisioni 30 giugno 1899, n. 320, *Comune di Bottrighe - Intendenza di finanza di Rovigo*, e 28 luglio 1899, n. 371, *Ministero del Tesoro - Comune di Torre dei Picenardi.*

SEZIONE IV

(Decisione 9 dicembre 1899, n. 532)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Ministero del Tesoro (avv. erar. Paolucci) — G. P. A. di Verona e Comune di Ronco

Indigenti inabili al lavoro — Rimborso di spese anticipate dallo Stato — Oneri dei Comuni in dette spese — Obbligatorietà delle stesse.

Per determinare l'obbligo dei Comuni a sostenere l'onere del contributo pel mantenimento dei mendici, devesi tener calcolo dell'ammontare delle spese facoltative risultanti dai consuntivi degli anni durante i quali le spese di mantenimento furono sostenute dallo Stato; e ciò perchè dette spese di mantenimento, obbligatorie per legge, hanno la precedenza sulle spese facoltative (1).

Attesochè la G. P. A. di Verona con l'impugnata decisione assolse il Comune di Ronco all'Adige dall'obbligo

---

(1) Cotesta massima regolatrice per la determinazione del contributo nelle spese di mantenimento degli indigenti inabili al lavoro trovasi ribadita in numerose decisioni, come nelle seguenti:

— 15 settembre 1899, *n. 420, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Udine;*

— 3 novembre 1899, *n. 477, Ministero del Tesoro — Comune di Stienta e G. P. A. di Rovigo;*

— 24 novembre 1899, *n. 507, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Verona;*

— 24 novembre 1899, *n. 511, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Firenze e Comune di Santa Maria a Monte;*

1° dicembre 1899, *n. 517, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Macerata e Comune di Urbisaglia;*

1° dicembre 1899, *n. 518, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Rovigo e Comune di Cauda;*

— 1° dicembre 1899, *n. 526, Ministero del* Tesoro — *Comune e Congregazione di Carità di Cantalupo;*

— 9 dicembre 1899, *n. 533, Ministero del Tesoro — Comune di Ficulle:*

— 9 dicembre 1899, *n. 534, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Rovigo e Comune di Pettorano;*

— 9 dicembre 1899, *n. 535, Ministero del Tesoro — Comune di Cappella de' Picenardi;*

— 9 dicembre 1899, *n. 538, Ministero det Tesoro — Comune di Ficulle;*

— 22 dicembre 1899, *n. 552, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Rovigo e Comune di Romodipalo;*

— 22 dicembre 1899, *n. 553, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Rovigo Comune di Castelguglielmo.*

di rimborsare allo Stato lire 763.42 anticipate dallo Stato per ricovero di mendici poveri nell'anno 1894, e ciò sulla sola considerazione che il conto consuntivo del Comune per l'esercizio 1894 erasi chiuso con un disavanzo di lire 498.18.

Attesochè una siffatta considerazione non poteva essere sufficiente a legittimare l'esonero del comune di Ronco dal rimborso per l'anno 1894. Ed invero la G. P. A. di Verona, guardando unicamente ai risultati finali del consuntivo 1894, omise di esaminare l'origine del predetto disavanzo, e non avvertì che in quell'anno il Comune aveva erogato considerevoli somme per spese facoltative.

Attesochè è massima ormai ribadita con numerosissime decisioni di questo Collegio, che per determinare l'obbligo dei Comuni a sostenere l'onere del contributo per il mantenimento dei mendici poveri, devesi tener calcolo dell'ammontare delle spese facoltative, risultanti dai consuntivi degli anni durante i quali le spese di mantenimento furono sostenute dallo Stato, imperocchè le dette spese di mantenimento, come obbligatorie per legge, hanno la prevalenza sulle spese facoltative.

Attesochè nella specie non è dubbio che nell'esercizio in cui avvenne il fatto generatore dell'eventuale obbligazione del Comune, ossia l'anticipazione della somma di lire 763.42 da parte dello Stato, il Comune di Ronco sarebbesi trovato in grado di far fronte a questa spesa senza imporre nuovi o maggiori tributi, bastando notare, che a prescindere da tutte le altre spese facoltative, il consuntivo del 1894 presenta una spesa di lire 785.18 per premi e provviste di carta, libri, ecc. agli alunni poveri, le quali erogazioni, pur lodevoli nel loro scopo, hanno certo carattere meramente facoltativo.

Attesochè debbonsi quindi accogliere, come ben fondate, le deduzioni del Ministero del Tesoro pel riconoscimento dell'obbligo del contributo del Comune di Ronco anche per l'anno 1894.

Attesochè parimenti merita accoglimento la deduzione del Ministero, tendente a far annullare l'impugnata decisione in quanto pose a carico dell'amministrazione finanziaria metà delle spese di sentenza, imperocchè è giurisprudenza assodata di questa Sezione che non sia ammissibile con-

danna nelle spese a carico delle Intendenze di finanza, le quali nella soggetta materia agiscono in veste di autorità per l'attuazione di un pubblico servizio.

Per questi motivi, la Sezione accoglie il ricorso ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 27 ottobre 1899, n. 460)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* SANDRELLI
Pio Ricovero di mendicità in Pesaro (avv. Raffaelli) — Ministero del Tesoro ed Intendenza di Finanza di Pesaro

Sezione IV del Consiglio di Stato — Ricorso per rivocazione — Errore di fatto — Condizioni perchè possa dar luogo alla rivocazione — Giudizio della IV Sezione — Quistione di fatto — Concordanze con le risultanze degli atti — Domanda di rivocazione — Inattendibilità.

L'art. 51 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889, enumerando i casi in cui può aver luogo il ricorso di revocazione, prevede al n. 4 anche quello che la decisione sia l'effetto di un errore di fatto, che risulti dagli atti e documenti della contestazione.

Ma, per la dottrina e la giurisprudenza dei Collegi giudiziari e della IV Sezione, perchè l'errore di fatto di cui sopra possa esser causa di revocazione, è ritenuto necessario il concorso di precise condizioni; e specialmente che si tratti di errore materiale e non di criterio o di interpretazione e che l'errore appaia manifesto dal confronto tra le dichiarazioni della decisione e i documenti della controversia.

Per l'art. 26 del R. D. 17 novembre 1889, n. 1535, i reclami contro le deliberazioni dell'intendente di finanza, circa il rimborso delle spese anticipate dallo Stato pel mantenimento dei mendici, devono essere presentati dagli enti interessati alla G. P. A. entro 20 giorni dalla comunicazione delle deliberazioni sudette (1).

E pertanto, se la IV Sezione ritenne violata la disposizione dell'art. succitato, per avere la G. P. A. giudicato in merito di ricorsi presentati fuori il termine di 20 giorni; e tali circostanze risultino dai documenti

(1) Tale termine di 20 giorni è perentorio, come ebbe a statuire la IV Sezione con numerose decisioni, tra le quali quella del 19 maggio 1899, n. 243, *Min. del Tesoro - Congr. di carità di Arcevia.*

della causa, evidentemente non sussiste quell'errore di fatto di cui è parola nell'art. 51 del regolamento di procedura.

Nè è attendibile la deduzione che alla parola presentazione *adoperata nell'art. 26 del R. D. 17 novembre 1889, debba attribuirsi il significato di* prolazione *anzichè di* esibizione, *non essendo simile quistione proponibile in sede di revocazione, giusta i caratteri costitutivi dell' istituto giuridico della revocazione.*

SEZIONE IV

(Decisione 24 novembre 1899, n. 506)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comune di Messina (avv. Fulci e Gusmano) — Pio Istituto di S. Spirito ed Ospedali riuniti di Roma

Ricorso alla IV Sezione — Tardiva notificazione alle parti interessate — Irricevibilità.

È irricevibile il ricorso che non sia stato notificato alle parti interessate entro il termine perentorio di 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento impugnato (1).

---

(1) Fu pure pronunziata la irricevibilità del ricorso per decorrenza di termini con le seguenti altre decisioni:

— 21 luglio 1899, *n. 362, Comune di Spoleto — Ospedali di Roma;*

— 15 settembre 1899, *n. 433, Comune di Rapolano — Comune di Roma e Ospedale di S. Spirito ed Ospedali riuniti di Roma;*

— 6 ottobre 1899, *n. 444, Ditta Fratelli Riva di Milano — Comune di Castello sopra Lecco;*

— 13 ottobre 1899, *n. 449, Meleri — Ministero delle Finanze;*

In fine con decisione 25 agosto 1899. *n. 413, Stefanoni — Presidente della IV Sezione del Consiglio di Stato e Ministero dell'Interno,* la IV Sezione dichiarò di non trovar luogo a deliberare. Nella specie trattavasi di ricorso contro un decreto del Presidente della IV Sezione (in data 20 dicembre 1898), con cui era disposto che il deposito da eseguirsi nella Segreteria della Sezione per ogni ricorso non esente da bollo era fissato a 15 fogli di carta munita del prescritto bollo.

Contro questo decreto presidenziale ricorse il signor Stefanoni, impugnandone la legittimità, perchè, a suo avviso, gli affari innanzi la IV Sezione dovevano essere esenti da bollo. E in coerenza a tale assunto notificò una copia del ricorso in carta libera, al Presidente della IV Sezione, ed altra copia pure in carta libera, ma con l'applicazione di una marca da bollo di lira 1, al Ministero dell'Interno.

Onde la IV Sezione, ritenendo che il ricorso non era conforme alle prescrizioni della legge sul bollo, dichiarò in base all'art. 35 della legge organica di sua istituzione, di non trovar luogo a deliberare.

SEZIONE IV

(Decisione 20 ottobre 1899, n. 454)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comune di Ginosa — Prefetto di Lecce e dottor Genovesi

Domanda di sospensione — Rigetto della medesima per mancanza di gravi motivi.

Non è da accogliersi la domanda di sospensione da parte di un Comune per la impugnata nomina del suo ufficiale sanitario, allorchè tale domanda sia suffragata dal semplice riflesso di possibili attriti fra l'Amministrazione comunale e il detto ufficiale sanitario (1).

---

(1) D'altronde, osserva la decisione, la sospensione porterebbe seco un inconveniente positivo, quale sarebbe quello di lasciare per un certo tempo, e cioè fino alla decisione sul merito, senza ufficiale sanitario il Comune di Ginosa, o per lo meno di obbligare il Comune a valersi transitoriamente dell'opera di altri medici.

La IV Sezione poi rigettò la domanda di sospensione, perchè non suffragata dai gravi motivi richiesti dall'art. 33 della legge sul Consiglio di Stato, con le seguenti altre decisioni.

— 12 maggio 1899, *n. 228, Congregazioue di carità di Pesaro — Ricovero di mendicità di Pesaro;*

— 21 luglio 1899, *n. 351, Benelli ed altri — Commissione elettorale amministrativa provinciale di Arezzo;*

— 21 luglio 1899, *n. 353, Comune di Cernusco sul Naviglio — G. P. A. di Milano;*

— 25 agosto 1899, *4. 418, Pisani — Ministero dell'Interno, Corte dei Conti, Piranti ed altri;*

— 13 ottobre 1899, *n. 447, Provincia di Pavia — Ministero dell'Interno e Provincia di Milano.* Nel caso la Sezione giustamente osservò che nessun danno irreparabile poteva alla provincia di Pavia venire dalla esecuzione del provvedimento impugnato, dappoichè quella stessa G. P. A. da cui sarebbe stata ordinata l'iscrizione d'ufficio nel bilancio della Provincia di Pavia della somma da essa dovuta alla provincia di Milano, avrebbe potuto, occorrendo, nei bilanci dei comuni Lombardi della provincia di Pavia, ordinare l'iscrizione di ufficio della somma che da ciascuno dei medesimi poteva risultare dovuta alla provincia di Pavia.

— 3 novembre 1899, *n. 472, Lombi — Ministero delle Finanze e Comuni di S. Vittoria in Monterano e di Semigliano;*

— 10 novembre 1899, *n. 478, Corigliano — Prefetto di Reggio Calabria e Municipio di Villa S. Giovanni,* perchè trattavasi dell'espropriazione di un tratto di fondo rustico per la costruzione di una strada, e non esistevano quindi danni irreparabili all'espropriato dal compimento dell'espropriazione, perchè se anche nel giudizio di merito si fosse dovuto annullare il provvedimento, sarebbe sempre rimasta al ricorrente la possibilità di ottenere la retrocessione del fondo e l'emenda dei danni da parte del Comune.

— 9 dicembre 1899, *n. 531, Comune di Tagliacozzo — Liberati e Ministero dell'Istruzione pubblica;*

SEZIONE IV
(Decisione 24 novembre 1899, n. 509)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Comune di Fossombrone — Ospedali di Roma

Spedalità — Rimborso di spese agli Ospedali di Roma — Decreto legislativo 28 agosto 1896 — Termine per ricorrere alla IV Sezione — Decorrenza.

Il termine di 60 giorni per ricorrere, giusta la legge sul Consiglio di Stato, alla IV Sezione contro i provvedimenti prefettizi in materia di rimborso di spedalità agli

---

— 15 dicembre 1899, *n. 542, Comune di Montecatini — Ministero dei lavori pubblici e Comuni di Massa e Cozzile ed altri.*

Viceversa la IV Sezione, ravvisando il *concorso delle gravi ragioni*, di cui all'art. 33 della legge sul Consiglio di Stato, ha ordinato la sospensione del provvedimento impugnato, con le seguenti altre decisioni:

— 23 giugno 1899, *n. 318, Tommasi ed altri — Commissione elettorale provinciale di Arezzo, Bennati ed altri,* perchè avendo la Commissione provinciale ordinato la divisione degli elettori in otto sezioni, ed essendo imminenti le elezioni, sarebbe mancato il tempo per preparare i locali, le nuove liste e quanto altro sarebbe stato necessario; ed anche perchè un difetto nella necessaria preparazione sarebbe stato causa di facile disguido o d'impedimento all'esercizio del diritto elettorale.

— 21 luglio 1899, *n. 352, Pugò ed altri Diurnisti — Ministero delle poste e dei telegrafi,* perchè la decisione del merito del ricorso attuale non si sarebbe potuta pronunziare se non dopo l'avvenuto compimento dell'esame di concorso; e quindi sarebbe stato inevitabile un serio turbamento che dalla compiuta esecuzione del provvedimento impugnato sarebbe derivato, sia in danno degli interessi dei ricorrenti, sia in danno degl'interessi di coloro che avendo preso parte all'indetto concorso fossero in questo riusciti vincitori.

— 11 agosto 1899, *n. 383, Comune di S. Pietro Monterosso — G. P. A. di Cuneo, Durbano ed altri,* perchè gravi sarebbero state le conseguenze di una nuova elezione generale nel Comune di San Pietro Monterosso, laddove poscia per l'accoglimento del merito del ricorso avesse dovuto a sua volta cader nel nulla. Si sarebbe trattato di conservare per qualche tempo l'azienda comunale in tale stato di turbamento ed incertezza da poter temere di danni non pochi, nè lievi, nè forse riparabili.

— 25 agosto 1899. *n. 393, Iorio e Cicarelli — Prefetto, Deputazione provinciale e Consiglio provinciale di Avellino, ed altri,* perchè la votazione per le elezioni indetta pel 3 settembre 1899 sarebbe riuscita vana, e non avrebbe potuto aver alcuna legale efficacia nel caso che il ricorso interposto dai signori Iorio e Cicarelli fosse stato accolto dalla IV Sezione; mentre nessun danno poteva risultare in contrario dall'accoglimento della domandata sospensione del decreto prefettizio e delle relative operazioni elettorali. — Per lo stesso motivo fu accolta la domanda di sospensione nell'altra decisione 28 luglio 1899, *n. 365, Imperi — Prefetto di Roma.*

15 settembre 1899, *n. 419, D'Orsi — G. P. A. di Caserta ed altri,* perchè non poteva esser certamente senza danno della cosa pubblica

Ospedali di Roma a sensi del Decreto legislativo 28 agosto 1896 decorre non già dall'emissione del mandato di pagamento ordinato d'ufficio dal Prefetto, ma bensì dalla comunicazione fatta dal Prefetto al Comune della nota delle spese da rimborsarsi ai detti Ospedali.

SEZIONE IV

(Decisione 23 giugno 1899, n. 312)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Comune di Carunchio (avv. Nisio) — Ministero di Grazia e Giustizia e Parroco di Carunchio (avv. Lomonaco)

Assegno al sagrestano — Ricorso del Comune contro il Regio Decreto che ordinò la reiscrizione di ufficio nel bilancio del Comune — Quistione di irricevibilità — Interlocutoria.

Sorgendo questione sulla ricevibilità del ricorso alla IV Sezione, perchè dagli atti ad essa presentati non risulti con precisione la data in cui il provvedimento impugnato fu comunicato al ricorrente, la IV Sezione può

---

il fare e disfare l'amministrazione comunale in breve periodo di tempo, essendo ivi aspri ed arditi i partiti, e facile quindi ad essere turbata la pubblica tranquillità.

— 3 novembre 1899, *n. 471, Carnevali — Ministero dell'interno,* perchè se nel merito venisse fatta ragione al ricorso, la decisione di merito, quando fossero già fatti gli esami con esclusione del ricorrente, non avrebbe più alcun risultato pratico nell' interesse del ricorrente stesso, il quale quindi ne verrebbe a risentire un grave danno irreparabile;

— 9 dicembre 1899, *n. 529, Opera Pia di S. Michele Arcangelo ai Corridori di Borgo in Roma — Ministero dell'interno e Congregazione di carità di Roma,* perchè pendeva una lite civile contro il Demanio a proposito del rendiconto che l'Amministrazione demaniale doveva dare in seguito delle sentenze dell'autorità giudiziaria che le ordinava la restituzione del patrimonio della Pia Opera coi frutti dal giorno della presa di possesso; ed inoltre pendeva un procedimento penale contro il Computista della Confraternita imputato di truffa e falso in pregiudizio del Pio Istituto; ed infine per i dispendii che si dicevano causati dal modo di procedere della Congregazione di carità, la quale aveva agito come se si fosse trattato non dell'assunzione di una gestione temporanea, ma della soppressione o concentramento definitivo della Pia Opera;

— 9 dicembre 1899, *n. 530, Bordonali ed altri — Comune di Noto e Spadaro,* perchè di fronte all'astratta ipotesi dell'eventuale accoglimento del ricorso, inutili sarebbero risultate le nuove elezioni da farsi nel Comune di Noto in esecuzione della decisione impugnata. E in vista del motivo di ordine pubblico, in relazione alle condizioni dell'ambiente elettorale di Noto, conveniva evitare nuove agitazioni elettorali fino alla decisione del merito.

in base all'art. 37 della legge organica sul Consiglio di Stato, prima di decidere sul merito, ordinare che il ricorrente provi con documenti la data effettiva in cui ebbe comunicazione del provvedimento impugnato **(1).**

---

(1) La IV Sezione, avvalendosi della facoltà concessale dall'art. 37 della legge 2 giugno 1889, ha ordinato a seconda dei casi, mezzi istruttorii, notificazioni, ecc., colle seguenti altre decisioni:

— 23 giugno 1899, *n. 309, Comune di Greve — G. P. A. di Firenze e Ospedale Rosa Libri in Greve*, con cui si richiede al Prefetto di Firenze di produrre le tavole di fondazione e lo statuto organico dell'Ospedale Rosa Libri, il bilancio preventivo e il conto consuntivo dell'amministrazione dell'Ospedale stesso pel 1895, ed altri atti e documenti;

— 30 giugno 1899, *n. 825, Vanini — Comitato forestale di Cagliari, e Comuni di Assemini, Santadi e Capoterra*, con cui si ordina al Ministro di agricoltura, industria e commercio di promuovere il voto del Consiglio forestale riguardo a quanto forma oggetto del ricorso, con facoltà alla parte ricorrente di prenderne visione, di presentare le sue osservazioni, ecc.

— 30 giugno 1899, *n. 327, Ministero di agricoltura — Comitato forestale di Massa-Carrara* ed *altri*, con cui si richiede che il Ministero stesso provochi il voto del Consiglio forestale, e produca quindi il parere del detto Consiglio, nonchè il rapporto motivato dell'Ispettore forestale di Genova del 27 luglio 1898;

— 7 luglio 1899, *n. 340, Comune di Spoleto — Ministero dell'interno*, con cui si richiede il Ministero della pubblica istruzione di verificare in virtù di quali provvedimenti sia stato soppresso l'Istituto d'istruzione classica e superiore già diretto dalla Compagnia di Gesù in Spoleto e i relativi beni siano stati applicati all'insegnamento elementare, e si ordina al Comune di Spoleto di produrre la sentenza del tribunale civile di Spoleto 5 agosto 1862, e della Corte di appello di Perugia 8 agosto 1863 concernenti i rapporti del Municipio con gl'Istituti d'istruzione fondati in Spoleto da Papa Leone XII; e di notificare il ricorso già prodotto contro il R. D. 29 agosto 1895, tanto all'Arcivescovo di Spoleto, quanto al presidente della locale Congregazione di Carità, ecc.;

— 7 luglio 1899, *n. 342, Marchelli — Ministero delle finanze* e *Prefetto di Como*, con cui si richiede il Ministero dei lavori pubblici di sottoporre al Consiglio superiore dei lavori pubblici tutti i documenti allegati dall'ing. Marchelli alla domanda di derivazione del fiume Tresa da lui presentata nell'aprile 1893, perchè verifichi sotto l'aspetto tecnico se essi costituissero o meno un completo progetto di massima in relazione alle norme e condizioni stabilite per la procedibilità delle domande di derivazione di acque pubbliche.

— 21 luglio 1899, *n. 363, Petracchi — Ministero della guerra*, con cui si richiede al Ministero della guerra di verificare se addì 17 giugno 1897 fossero nel presidio di Asmara presenti tanti ufficiali quanti e quali occorrevano per comporre completamente il giurì innanzi a cui doveva il capitano Petracchi comparire, secondo il primo comma dell'articolo 9 del regolamento sui Consigli di disciplina reggimentali e divisionali approvato con R. D. 7 luglio 1852;

— 11 agosto 1899, *n. 380, Barcellona — G. P. A. di Palermo e Pitrè*, con cui s'invita il Ministero dell'interno a far pervenire presso la segreteria della IV Sezione del Consiglio di Stato gli atti e documenti re-

SEZIONE IV

(Decisione 27 gennaio 1899, n. 53).

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZFR

Nesci (avv. Tutino) — Ministero di Grazia e Giustizia (avv. erar. Silvestre)

Impiegato governativo — Ricorso alla IV Sezione — Posteriore rinunzia all'impiego — Cessata materia di contendere.

Data la rinunzia all'impiego di un ufficiale d'ordine nell'Amministrazione centrale (Ministero di Grazia e Giustizia), il quale aveva precedentemente prodotto ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro i provve-

---

lativi alle elezioni generali del Comune di Palermo del 7 marzo 1897, e segnatamente i processi verbali di scrutinio, schede contestate, ecc.

— 25 agosto 1899, *n. 406, Comune di Nogara — Congregazione di carità d'Isola della Scala e G. P. A. di Verona*, con cui si ordina di produrre gli atti di dichiarazione medica e di richiesta che determinarono ed accompagnarono il ricovero dell'infermo Trevisani nell'Ospedale d'Isola della Scala, ed altri documenti;

— 25 agosto 1899, *n. 408, Iannone — Comitato forestale di Potenza*, con cui si ordina la notificazione del ricorso a cura del Iannone al Comune di Montemilone più particolarmente interessato nella specie, come quello che ha promosso il procedimento per sottoporre a vincolo le terre sovrastanti alla strada provinciale, con facoltà al Comune notificato di produrre e deduzioni e documenti che creda del caso.

— 25 agosto 1899, *n. 410, Comune di Spoleto — Prefetto di Perugia ed Ospedali riuniti di Roma*, con cui si ordina al Comune di Spoleto di esibire le ricevute originali delle somme pagate al Pio Istituto di S. Spirito di Roma;

— 15 settembre 1899, *n. 434, Comune di Gubbio — Ospedali riuniti di Roma e Comune di Umbertide*, con cui si richiede all'Amministrazione ospitaliera di produrre gli atti relativi al ricorso dell'infermo Colombati e quelli riguardanti le di lui dichiarazioni circa la enunciazione del suo domicilio di soccorso, ecc.

— 30 settembre 1899, *n. 437, Costa — Ministero dell'interno e Comune di Sorgono*, con cui si richiede il Ministero di far pervenire nella segreteria della IV Sezione la deliberazione consigliare di Sorgono colla quale fu originariamente nominato nel 1883 il dott Costa a medico-condotto, e la successiva deliberazione con la quale è stato questi confermato, prima che spirasse il triennio per un altro periodo triennale; ed altre deliberazioni, atti e documenti che hanno preceduto il provvedimento impugnato;

— 27 ottobre 1899, *n. 463, Opera Pia delle Missioni e Confraternita della Dottrina Cristiana di Fossombrone — Ministero dell'interno e Congregazione di carità di Fossombrone*, con cui si richiede il Ministero dell'interno di completare lo stato degli atti col presentare i pareri raccolti, e il Rescritto Pontificio del 27 giugno 1851, ed altri documenti;

— 3 novembre 1899, *n. 474, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Potenza e Ospizio di mendicità* « Raffaele Acerenza, » con cui si richiede

dimenti emanati dal Ministero stesso circa i posti di ufficiali d'ordine, la IV Sezione non può che prenderne atto, dichiarando cessata la materia del contendere (1).

SEZIONE IV

(Decisione 18 agosto 1899, n. 391)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* PANTALEONE

Ministero del Tesoro (avv. erar. Tambroni) — G. P. A. di Perugia e Confraternita del SS. Sacramento e del Rosario in Roccantica

Istituzioni pubbliche di beneficenza — Ricovero d'indigenti — Mancata comunicazione dell'ordinanza del Sindaco.

Il non essere stata comunicata l'ordinanza di ricovero di un indigente al Sindaco del Comune su cui ricade l'onere del rimborso delle spese non è ragione sufficiente per scaricare da tale onere l'ente chiamato a rivalere lo Stato delle spese all'uopo anticipate (2).

Omissis.

Attesochè non giova a scaricare i due enti ricorrenti dall'obbligo del contributo ad essi imposto la circostanza dedotta di non essersi essi trovati in grado di fare a tempo le pratiche occorrenti per ottenere la dimissione del Du-

---

il Ministero del Tesoro di produrre lo Statuto e il Regolamento che governano l'Ospizio suddetto, come pure lo Statuto e Regolamento che governano il R. Albergo dei poveri di Napoli;

— 3 novembre 1899, *n. 475, Galliano — Prefetto di Cuneo e Congregazione di carità di Roburent*, con cui si ordina che, a cura del ricorrente sia prodotto il testamento del notaio Matizzano e il Decreto prefettizio con cui venne respinta la opposizione da esso ricorrente proposta contro l'autorizzazione all'accettazione dell'eredità per parte della Congregazione di carità;

— 24 novembre 1899, *n. 512, Ministero di agricoltura — Comitato forestale di Massa-Carrara*, con cui si richiede il Ministero che venga udito il parere del Consiglio forestale sulla deliberazione del Comitato forestale di Massa-Carrara 23 luglio 1898.

(1) Con decisione 27 gennaio 1899, n. 51, *Comune di Terralba — Prefetto di Cagliari*, fu dichiarata cessata la materia del contendere perchè i provvedimenti di cui si chiedeva l'annullamento furono già annullati con R. D. emanato sopra ricorso straordinario al Re, in base all'art. 12, n. 4, della legge 2 giugno 1889.

(2) Dobbiamo fare le maggiori riserve in proposito, perchè non vediamo punto giustificato il principio che una omissione di cui dovrebbe essere responsabile l'autorità di pubblica sicurezza, che è un'Amministrazione dello Stato, si risolva in danno esclusivo dei Comuni e degli istituti di beneficenza.

ranti dallo stabilimento in cui trovavasi ricoverato, perchè non fu comunicata, come si doveva, al Sindaco la ordinanza di ricovero. È certamente un grave inconveniente che l'autorità del luogo al quale appartiene il ricoverato per domicilio di soccorso non sia tosto informata della emissione della ordinanza di ricovero, di guisa che gli enti chiamati per legge a sostenere la spesa relativa non ne abbiano notizia che due o tre o anche più anni dopo che essa è stata emanata, e debbano quindi soggiacere ad una spesa che, valendosi dei mezzi di che all'art. 8 del R. Decreto 19 novembre 1889, avrebbero forse potuto evitare. Ma neanche sarebbe giusto che la poca diligenza dell'ufficio di pubblica sicurezza avesse a risolversi in causa di assoluta obbligazione a carico dell'Amministrazione erariale e di sgravio per gli enti che a preferenza di essa sono tenuti a soggiacere alle spese per la prevenzione della mendicità.

Per questi motivi, la Sezione annulla, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 23 giugno 1899, n. 307)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Ballati — Comune di Pietraperzia e Bertini

Ufficiali sanitari — Nomina — Ricorso alla IV Sezione — Mancanza di notificazione all'autorità che emanò il provvedimento — Irricevibilità.

È irricevibile il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato quando manca la prova della eseguita notificazione all'autorità che emanò il provvedimento impugnato col ricorso medesimo.

SEZIONE IV

(Decisione 9 dicembre 1899, n. 541)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Pugò ed altri (avv. Villa) — Ministero delle Poste e dei Telegrafi

Impiegati delle Poste e Telegrafi — Passaggio dei giornalieri e diurnisti in pianta stabile — Necessità dello esame di concorso — Ricorso alla IV Sezione — Se abbia per obbietto il R. D. 26 gennaio 1899, n. 43, o il D. M. 1° maggio 1899 —

A quali persone debba essere notificato nello stesso ceto d'impiegati – Facoltà del Governo di mutare gli ordinamenti delle Amministrazioni — Se debba rispettare le aspirazioni di futuri miglioramenti — Portata del R. D. 26 gennaio 1899 — Sostanziali innovazioni nell'ordinamento del personale — Modificazioni alle norme di ammissione — Titolo dell'impiegato — Se questi abbia diritto che gli sia mantenuto immutabilmente — Posizione acquisita dai diurnisti postali e telegrafici — Se sia lesa dall'ultima riforma organica — Assistenti ed ufficiali postali nell'organico attuale — A quale categoria corrispondono gli « ufficiali » dell'organico precedente — Legittimità dei nuovi provvedimenti.

Di fronte alla locuzione adoperata dal R. D. 26 gennaio 1899, n. 43, che non prescrive esplicitamente l'esame di concorso come condizione indispensabile pel passaggio dei giornalieri e dei diurnisti postali e telegrafici in pianta stabile nella categoria degli ufficiali, non si può far carico agli interessati se, anzichè impugnare quel Regio Decreto, ricorsero alla IV Sezione soltanto contro il successivo Decreto ministeriale 1° maggio 1899 che, con disposizione tassativa e precisa, venne a togliere ogni dubbio circa l'obbligo di sottostare alla prova anzidetta.

Il R. D. 26 gennaio 1899 non acquista carattere di atto legislativo per l'autorizzazione data al Governo dalla legge 25 dicembre 1898, n. 500, di provvedere (come fece con quel Decreto) con nuovi organici al riordinamento del personale postale e telegrafico; ma deve considerarsi come un atto dell'autorità amministrativa contro del quale è esperibile il ricorso stabilito dall'articolo 24 della legge 2 giugno 1889 (1).

---

(1) Osserva a tal proposito la decisione:

« Considerato che neppure è da accogliersi l'altra preliminare eccezione, con la quale si oppone che il R. Decreto 26 gennaio 1899 abbia carattere legislativo perchè emanato per delegazione del potere legislativo, e come tale sfugge all'esame ed alla cognizione di questo Collegio.

« Prescindendo dal considerare che il ricorso investe il decreto ministeriale 1° maggio 1899, non si può porre in dubbio che anche il R. D. 26 gennaio 1899 fu un provvedimento dell'autorità amministrativa, non cessando esso di essere tale perchè per la legge del 25 dicembre 1898, n. 500, il Governo del Re era stato autorizzato a provvedere con nuovi organici al riordinamento del personale postale e telegrafico. Qualunque

A sensi dell'art. 30 della detta legge e dell'art. 6 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889, il ricorso alla IV Sezione deve notificarsi alle persone con le quali il ricorrente abbia una manifesta opposizione d'interessi, in quanto l'atto o provvedimento medesimo, contrario al ricorrente, sia stato ad altri più o meno favorevole; onde questi possa difenderne la giuridica esistenza o l'efficacia. Se, invece, si tratti di un decreto che contempli ugualmente tutti coloro che appartengono ad un medesimo ceto, alcuni dei quali soltanto lo impugnarono, la opposizione di interessi tra tutti costoro non è così manifesta da imporre la notificazione del ricorso a quelli (che è anche difficile stabilire quali fossero) che eventualmente avessero avuto in animo di sostenere la legalità del provvedimento.

Nella carriera del pubblico funzionario devesi distinguere ciò che costituisce la posizione attuale, acquisita in conformità dell'ordinamento vigente, da ciò che attiene ai vantaggi futuri, ed alle aspirazioni di miglioramento avvenire purè consentite dal vigente organico.

La facoltà del Governo di mutare gli ordinamenti delle pubbliche Amministrazioni trova il suo limite nella detta distinzione; poichè, mentre deve rispettare, finchè sia possibile, le posizioni in atto occupate, non può arrestarsi di fronte alle aspirazioni di futuri miglioramenti, altrimenti l'Amministrazione sarebbe condannata ad una perpetua immobilità di ordinamenti e di uffici.

Il R. D. 26 gennaio 1899, modificando sensibilmente in rapporto all'ordinamento anteriore la classificazione e ripartizione dei servizi postali e telegrafici, facendo della seconda categoria, che comprendeva gli ufficiali, *una*

---

sia l'estensione di tale autorizzazione, che più specialmente riguardava l'attuazione dei nuovi organici prima della presentazione loro al Parlamento, in allegato al bilancio, resta sempre atto amministrativo quello col quale il ministro concretò la formazione del nuovo ordinamento, seguendo quei concetti e criteri e dettando quelle modalità che più gli apparivano conducenti allo scopo del miglioramento dei servizi e all'interesse generale del personale. In entrambi i decreti, cioè in quello reale del 26 gennaio ed in quello ministeriale del 1° maggio 1899, non si può non scorgere l'esplicamento della funzione propria del potere esecutivo; laonde tali atti per le loro caratteristiche formali e sostanziali non possono essere sottratti alla potestà giurisdizionale, di cui questa Sezione è investita, ai termini dell'articolo 24 della legge 2 giugno 1899, n. 6166. »

categoria diversa da quella che era in precedenza, con funzioni nuove e di maggiore importanza, e con miglioramenti sì morali che economici, e creando al disotto di essa una categoria di personale d'ordine (aiutanti), *apportò una sostanziale innovazione allo stato di cose, cui si riferiva invece il precedente R. D. 27 gennaio 1898, dalla quale innovazione discendeva come logica conseguenza la necessità di modificare le norme di ammissione così all'una come all'altra categoria, come si provvide col D. M. 1° maggio 1899.*

Non essendo escogitabile un diritto dell'impiegato a pretendere il mantenimento di un titolo e ad opporsi all'assunzione di un altro, che l'Amministrazione nell'esercizio della sua funzione moderatrice abbia riconosciuto più adatto alla ripartizione delle attribuzioni, e l'avanzamento nella carriera non facendo parte della posizione attuale del funzionario, nessuna delle innovazioni portate dal nuovo ordinamento del personale postale e telegrafico offese la posizione acquisita dai diurnisti, che, secondo il R. D. 26 gennaio 1898, era quella di ottenere senz'altro il collocamento in pianta stabile nel ruolo degli ufficiali, se in quel ruolo si fossero verificati, giusta l'organico allora vigente, dei posti disponibili.

Agli ufficiali del precedente organico corrispondono piuttosto gli aiutanti ora istituiti, che gli ufficiali dell'organico attuale (1).

Dal nuovo ordinamento e dalle disposizioni emanate

---

(1) Osserva la decisione:
« Considerato inoltre per quanto più particolarmente riflette la denominazione di aiutante e la classificazione della categoria in cui saranno collocati quei diurnisti, i quali non riusciranno ad entrare pel concorso nella categoria superiore che siffatte modificazioni non importano già che alla ultima categoria di odierna istituzione (aiutante) siano state assegnate attribuzioni inferiori a quelle che si esercitavano dalla categoria degli *ufficiali* al momento in cui il R. D. 27 gennaio 1898 era emanato. Il vero è all'incontro, come già fu avvertito, che il nuovo ordinamento elevò le attribuzioni affidate alla categoria rimasta con l'antico nome di *ufficiali* (la quale del resto da molti anni assunse questo titolo in luogo di quello originario di *aiutanti*); ed in ragione di questo elevamento di attribuzioni di ordine amministrativo e contabile ora aggiunte, furono migliorate la posizione economica attuale e la carriera avvenire dei funzionari, richiedendosi in corrispettivo maggiori garanzie di cultura e di attitudine per l'ammissione di coloro che a quella categoria ancora non appartengono, dacchè il rispetto alle po-

per l'attuazione di esso, compresa quella contenuta nella tabella E *annessa al D. M. 1° maggio 1899, non solo non fu leso alcun diritto perfetto dei diurnisti, ai quali è stato mantenuto il passaggio dalla loro situazione precaria nel ruolo stabile, con lo stesso stipendio stabilito dall'organico anteriore, ma anzi fu in qualche modo migliorata la loro sorte, in quanto che, per effetto della detta riforma, tutti quanti trovano posto senza esame nell'ultima categoria, ed i più capaci e volonterosi fra essi possono assicurarsi una carriera più promettente sotto l'aspetto economico e quello morale.*

Tali provvedimenti non sono pertanto censurabili in sede di legittimità.

SEZIONE IV

(Decisione 10 novembre 1899, n. 488)

Presidente GIORGI — *Relatore* BARGONI

Congregazione di Carità di Soane — Intendenza di Finanza di Verona

Inabili al lavoro — Rimborso di spese — Congregazioni di Carità — Loro esenzione dal contributo, quando non abbiano che proventi incerti e variabili.

Le Congregazioni di carità non sono dall'art. 81 della legge di pubblica sicurezza chiamate a concorrere al mantenimento degli indigenti inabili al lavoro che in proporzione dei loro averi, in relazione cioè alla loro sostanza patrimoniale.

Non possono considerarsi come rendite effettive della Congregazione le assegnazioni di carattere non permanente, soggette a fluttuazioni, sospensione, cessazione o soppressione, come d'ordinario sono quelle volontarie ed annuali dei Consigli comunali.

---

sizioni acquisite non consente domandare altrettanto a chi già in atto ne fa parte.

« Per le quali cose è da concludersi che agli ufficiali del precedente organico corrispondono piuttosto gli aiutanti ora istituiti che gli ufficiali dell'organico attuale, pei quali lo stipendio minimo è stato portato da lire mille a lire milleduecento, e tra i quali trovano posto financo i capi d'ufficio postali e telegrafici, che non trovarono collocamento nella prima categoria del personale direttivo. »

SEZIONE IV

(Decisione 1 dicembre 1899, n. 520)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Zingani — Ministero Lavori Pubblici e Prefetto di Parma.

Polizia delle acque — Legislazione parmense — Piantagioni sulle sponde e sugli argini dei colatori Lomo e Galasso — Come sono regolate attualmente — Applicabilità dell'articolo 169, lett. e) ed f) della legge — Procedimento dell'articolo 378 — Sua legittimità in caso di contravvenzione accertata — Decreto ministeriale che ordini la recisione degli alberi ed arbusti esistenti — Se basti la indicazione della zona — Diritto ad indennizzo — Competenza giudiziaria.

Per la legislazione parmense (Regolamento 25 aprile 1821 ed Istruzioni del 30 ottobre 1843) qualsiasi piantagione di alberi e di arbusti esistenti sia sugli argini dei colatori Lomo e Galasso, loro scarpe ed unghie, sia a distanza minore di un metro dalle scarpe, o di tre metri dalle rive, era in contravvenzione alle disposizioni allora vigenti, e doveva essere recisa o distrutta.

Sotto l'impero della legge 20 marzo 1865, all. F, *e per effetto del R. D. 10 febbraio 1867, si deve ritenere che gli argini del Lomo e del Galasso, classificati nella stessa categoria degli argini del Po, del quale questi due colatori sono di fatto due confluenti arginati, fanno parte integrante del regime idraulico di questo, e che vanno soggetti alle stesse norme per la esecuzione dei lavori, e per logica conseguenza alle stesse norme disciplinari.*

Agli argini ed alle sponde di detti colatori sono applicabili le proibizioni espresse sotto le lettere e) *ed* f) *dello articolo 169 della legge sui lavori pubblici; le piantagioni infatti sono in contravvenzione all'art. 168, e la contravvenzione debitamente accertata può dare legittimamente luogo al procedimento dell'art. 378.*

Non vi è nulla d'impreciso in un Decreto ministeriale che non indichi il numero delle piante e degli arbusti che debbono essere rimossi, ma la zona nella quale essi sono compresi.

In sede di ricorso alla IV Sezione, non si può di-

scutere che della legittimità della ingiunzione di reci
le piantagioni esistenti in relazione al disposto della le
sui lavori pubblici, e non della eventualità di un dir
di indennizzo per accresciute distanze di servitù e
la recisione di piante preesistenti al Decreto ducale del 1
questioni che sono di competenza del giudice ordina

SEZIONE IV

(Decisione 30 giugno 1899, n. 323)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Ministero del Tesoro e Congregazione di Carità di Noventa di P

Inabili al lavoro — Enti — Rendite.

Non può giovare ad esimere un Ente dal pagam
della somma richiesta dalla R. Intendenza di fina
per rimborso di spese per mantenimento d'inabili a
voro, il fatto che le rendite dell'Ente stesso siano da
anni poste a moltiplico, essendo cosa al tutto natu
che non possano le rendite essere messe in riserba se
dopo che siansi soddisfatti i pesi che obbligatoriam
le gravano.

SEZIONE IV

(Decisione 3 novembre 1899, n. 473)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Provincia di Parma (avv. Conti) — Ministero Interno

Sovrimposta comunale e provinciale — Ricorsi — Chi a facoltà di produrli (Art. 285 legge com. e prov.).

L'art. 285 della legge com. e prov. (testo unico 4
gio 1898) chiaramente dispone che ogni contribuente h
coltà di ricorrere alla G. P. A. contro le delibera
del Consiglio comunale per aumento ed eccedenza d
vrimposta, e al Consiglio di Stato, anche per il me
contro le decisioni della G. P. A.; e che contribue
Comuni hanno pure facoltà di far ricorso al Re c
le deliberazioni del Consiglio provinciale per aumen
eccedenza, e contro il Decreto Reale alla Sezione I
Consiglio di Stato, anche per il merito.

Da tale disposizione si rileva che non può il Comune ricorrere contro le decisioni della G. P. A. se si tratta di eccedenza di sovrimposta deliberata dal Comune stesso; nè del pari può la Provincia ricorrere contro il Decreto Reale per la sovrimposta che siale stata negata per l'articolo suddetto.

Considerato che la legge comunale e provinciale, dopo avere nell'art. 284 stabilito che la facoltà delle Provincie e dei Comuni di sovrimporre ai tributi diretti sui terreni e fabbricati è limitata per ciascuno di essi a centesimi 50 per ogni lira d'imposta principale risultante dai ruoli; e dopo avere altresì nello stesso articolo disposto che Comuni e Provincie, in casi dallo stesso articolo determinati, possono essere autorizzati ad eccedere quel limite, i Comuni dalla G. P. A., le Provincie con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato, nel seguente art. 285 dispone che « *ogni contribuente* può ricorrere alla G. P. A. contro le deliberazioni del Consiglio comunale per aumento ed eccedenza di sovrimposta, e alla IV Sezione del Consiglio di Stato anche per il merito contro le decisioni della Giunta provinciale e che « *contribuenti* e *Comuni* possono pure far ricorso al Re contro le deliberazioni del Consiglio provinciale per aumento od eccedenza, e contro il Decreto Reale alla Sezione IV del Consiglio di Stato, anche pel merito. »

Dal che si rileva che, stando alle parole della legge, nè al Comune è dato ricorrere contro la decisione della Giunta provinciale se si tratta di eccedenza di sovrimposta deliberata da esso Comune, nè è dato alla Provincia ricorrere contro il Decreto Reale per la sovrimposta che siale stata negata, essendo precisa la parola della legge con aver dato la facoltà del ricorso per l'aumento od eccedenza deliberata dai Consigli comunali *ad ogni contribuente*, e per l'aumento od eccedenza deliberata dai Consigli provinciali *ai contribuenti* ed *ai Comuni*.

E non è difficile d'altronde vederne la ragione; dappoichè, mentre logica ragione di ricorso non vi sarebbe per diniego di un'autorizzazione che dalla legge è commessa al giudizio discrezionale delle autorità superiori, era invece perfettamente ragionevole e giuridicamente necessario dare a coloro che possono essere direttamente interessati ad im-

pedire che dalla maggioranza dei Consigli comunali o provinciali si esorbiti nella sovrimposizione, una valida garanzia contro i possibili abusi di poco oculate amministrazioni.

Considerato che nessun ricorso è ammesso contro i provvedimenti di concessa o negata autorizzazione di spese facoltative a termini dell'art. 287, nel che armonica apparisce la legge con la interpretazione che fu data alla disposizione dell'art. 285.

Per questi motivi dichiara inammessibile il ricorso della Provincia di Parma, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 30 giugno 1899, n. 328)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Martinetto — Prefetto di Alessandria e Testa (avv. Poddiguo)

Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato — Eccezione d'incompetenza — Rinvio alla Cassazione di Roma.

Sollevata innanzi la IV Sezione l'eccezione d'incompetenza, assumendosi che il provvedimento impugnato abbia invaso la sfera di competenza dell'autorità giudiziaria, la IV Sezione, in base agli art. 40 e 41 della legge organica sul Consiglio di Stato, sospende ogni pronunzia e rinvia gli atti alla Corte di cassazione di Roma per decidere sulla competenza (1).

---

(1) La IV Sezione, in base agli art. 40 e 41 della legge organica di sua istituzione, ha ordinato, sull'istanza delle parti, ed anche d'ufficio, il rinvio degli atti alla Corte di Cassazione di Roma perchè decida sulla competenza, colle seguenti altre decisioni:

— 26 maggio 1899, *n. 252, Consorzio VII Presa superiore in Dolo — Ministero dei Lavori Pubblici;*

— 26 maggio 1899, *n. 253, Comune di Verona — G. P. A. e Consiglio ospitaliero di Verona;*

— 26 maggio 1899, *n. 260, Rasi — Ministero dei Lavori Pubblici;*

— 9 giugno 1899, *n. 282, Bocca — Ministero delle Finanze e Viale;*

— 23 giugno 1899, *n. 305, Congregazione di carità di Scicli — Ministero dell'Interno;*

— 28 luglio 1899, *n. 368, Municipio di Napoli — Società dei Magazzini Generali di Napoli;*

— 28 luglio 1899, *n. 369, Boldini — Ministero dei LL. PP.;*

— 11 agosto 1899, n. 384, *Noto - Omodei — Ministero dell'Interno e Comune di Girgenti;*

— 18 agosto 1899, *n. 385, Aregano ed altri — G. P. A. di Avellino, Ciani ed altri;*

SEZIONE IV

(Decisione 20 ottobre 1899, n. 456)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Congregazione di Carità di Ostiglia — Comune di Quistello

Indigenti inabili al lavoro — Rimborso di spese di spedalità — Articolo 97 della legge 17 luglio 1890.

Pel disposto dell'articolo 97 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, il rimborso delle spese di spedalità è sempre dovuto, fatta eccezione soltanto pei casi in cui le disposizioni statutarie di un istituto ricoverante o speciali convenzioni impongano l'obbligo del ricovero gratuito (1).

— 25 agosto 1899, *n. 402, Consorzio della Ferrovia Circumetnea — Ministero dei Lavori Pubblici, e Società dei Lavori Pubblici in Sicilia;*

— 25 agosto 1899, *n. 416, Bassani — Ministero dei LL. PP.;*

— 15 settembre 1899, n. 427, *Fratelli Galsano — Comune di Cava dei Tirreni;*

— 15 settembre 1899, *n. 430, Consorzio idraulico di Donada — G. P. A. di Rovigo e Consorzio di Bonifica Polesana:*

— 15 settembre 1899, *n. 432, Donnorso — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Lusciano;*

— 27 ottobre 1899, *n. 464, Comune di Casella — Ministero dell'Interno e Comune di Montoggio;*

— 27 ottobre 1899, *n. 467, Comune di Pesaro — Congregazione di carità di Pesaro e Ministero dell'Interno;*

— 10 novembre 1899, *n. 479, Comune e Provincia di Lucca — Ministero della Pubblica Istruzione;*

— 10 novembre 1899, *n. 481, Apa — Ministero della Guerra;*

— 10 novembre 1899, *nn. 483, 484, Cassa di Risparmio di Roma — Prefetto ed Esattoria comunale di Roma;*

— 17 novembre 1899, *n. 491, Rossi ed altri — Ministero dell'Interno;*

— 17 novembre 1899, *n. 492, Ministero del Tesoro — G. P. A. e Comune di Arezzo;*

— 17 novembre 1899, *n. 493, Ministero del Tesoro — G. P. A. e Congregazione di Carità di Arezzo;*

— 17 novembre 1899, *n. 500, Ranzoni — Ministero dell'Interno;*

— 1° dicembre 1899, *n. 516, Confraternita delle Stimmate di San Francesco in Macerata — Ministero del Tesoro;*

— 1° dicembre 1899, *n. 523, Comune di Terralba — Caro;*

— 15 dicembre 1899. *n. 543, Provincia di Cosenza — Ministero della Pubblica Istruzione e Deputazione provinciale di Catanzaro.*

(1) Sempre in tema di rimborso di spese per mantenimento d'indigenti inabili al lavoro, con decisione 16 giugno 1899, n. 289, *Ministero del Tesoro — Congregazione di Carità di Morrovalle,* fu riaffermata la massima che al contributo siano soggette le istituzioni che esercitano la beneficenza in forma generica, senza alcuna limitazione.

SEZIONE IV

(Decisione 26 maggio 1899, n. 259)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Opera Pia Navarro in Palermo (avv. Nocito) — G. P. A. di Palermo

Istituzioni di beneficenza in Sicilia — Devoluzione delle loro rendite — Decreto dittatoriale 9 giugno 1860 — Art. 100 della legge 17 luglio 1890 che ne dichiara cessati gli effetti — Procedimento innanzi la G. P. A. — Norme speciali — Termini — Provvedimento definitivo — Ricorso al Re in via amministrativa — Provvedimento ministeriale — Incompetenza.

Gli effetti del decreto dittatoriale 9 giugno 1860, per cui le rendite delle Opere di beneficenza e di altre designate fondazioni esistenti in Sicilia erano vincolate a favore del fondo pei danneggiati dalle truppe borboniche, cessarono con l'anno 1893 in forza dell'art. 100 della legge 17 luglio 1890; e quelle rendite furono quindi vincolate per un decennio, a decorrere dal 30 luglio 1896, a favore degli Ospedali e delle Congregazioni di carità locali, giusta la legge di quella stessa data (30 luglio 1896, n. 344).

L'art. 7 di detta legge autorizzò il Governo del Re a pubblicare un regolamento per stabilire le norme speciali per l'accertamento delle rendite e per le modalità della loro riscossione, il quale fu pubblicato e approvato con R. D. 14 gennaio 1897, e fra le altre norme di procedimento contiene quelle che fissano a 30 giorni il termine per ricorrere alla G. P. A. contro il ruolo di riscossione, e in altrettanti quello entro cui la Giunta deve emettere i suoi provvedimenti sul ricorso, i quali sono dichiarati definitivi.

Riconosciuto il carattere di definitivo alle decisioni che nella speciale materia e con speciale procedura emettono le G. P. A., contro di esse non può ammettersi che il ricorso per motivi di legittimità o alla IV Sezione del Consiglio di Stato per gli art. 24 e 28 della legge sul Consiglio di Stato, o il ricorso straordinario al Re per l'articolo 12, n. 4 di detta legge.

È perciò incompetente il Ministero a pronunziare di autorità propria e con provvedimento proprio la irri-

cevibilità di un ricorso di tale natura da un'Opera pia indirizzato al Re.

Annullandosi il suddetto provvedimento ministeriale, per incompetenza, se non potrà in seguito l'Opera pia adire la IV Sezione sia perchè contro il provvedimento definitivo fu precedentemente avanzato ricorso al Re in sede amministrativa, sia per decorrenza dei termini, le resta però salvo il diritto di riprodurre il ricorso straordinario al Re affinchè compia il suo corso a norma di legge.

SEZIONE IV

(Decisione 12 maggio 1899, n. 236)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Compagnia del SS. Sacramento e Arciprete di S. Giorgio Canavese — Ministero dell'Interno e Congr. di Carità di S. Giorgio Canavese

Opere pie — Fabbriceria parrocchiale — Lascito per dote a povere fanciulle — Esenzione dal concentramento.

Un ente essenzialmente di culto, costituente fabbriceria della Chiesa parrocchiale, e conservato dalla legge, e che ha la libera amministrazione dei suoi beni, non può essere riguardato come istituzione pubblica di beneficenza, e soggetta a concentramento sol perchè ai suoi obblighi e scopi precipuamente di culto aggiunge quello di distribuire delle doti a fanciulle povere, in esecuzione di oneri imposti su beni di cui ha l'amministrazione (1).

---

(1) Con decisione 10 marzo 1899, *n. 121, Fabbriceria di S. Sepolcro in Milano — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Milano,* fu ritenuto che per la pia opera Carugati ricorressero le speciali condizioni di cui all'articolo 60 della legge 17 luglio 1890, poichè, avendo la pia fondazione disposto che le doti dovessero distribuirsi alle fanciulle frequentatrici della dottrina cristiana, ma a scelta del parroco, non era lecito mutare tale condizione intrinseca del legato. Veniva annullato quindi l'ordinato concentramento

Con altra decisione 9 giugno 1899, *n. 281, Pia Fondazione Principi in Macerata — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Macerata,* fu revocato l'ordinato concentramento della Fondazione Principi, consistente in un posto di studio in un Seminario preferibilmente a favore di discendenti delle famiglie Principi, e, in difetto di essi, a favore di estranei, con preferenza sempre del povero al ricco. La IV Sezione ritenne doversi detta fondazione escludere dal concentramento principalmente per la eccezione contenuta nell'articolo 54 della legge per i fondi che servano a integrare o completare altra forma di beneficenza

SEZIONE IV

(Decisione 30 giugno 1899, n. 322)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comuni di Concordia e di Possidonio — Ministero dei Lavori Pubblici

Ricorso alla IV Sezione — Mancanza di deposito del provvedimento impugnato — Irricevibilità (1).

Deve dichiararsi irricevibile il ricorso alla IV Sezione se, nel termine prescritto dall'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato, non fu depositato il provvedimento impugnato, o almeno la prova di non aver potuto ottenere dall'Amministrazione una copia del provvedimento stesso.

SEZIONE IV

(Decisione 22 dicembre 1899, n. 551)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

D'Ari ed altri (avv. Grippo) — Ceccre ed altri (avv. Riccio)

Elezioni comunali — Ricorso per l'annullamento generale delle elezioni — A chi debba notificarsi — Se il ricorso al Consiglio comunale o alla Giunta provinciale debba avere la

---

esercitata da istituzione non sottoposta a concentramento, mettendo la disposizione di detto articolo 54 in relazione con quella dell'articolo 106 del Regolamento 5 febbraio 1891, n. 99, con cui è detto che s'intendono integrare e completare altra forma di beneficenza le diverse categorie di sussidii, gli assegni o borse di studio, i patrimoni sacri e le speciali convenzioni intese ad agevolare agli studenti bisognosi il compimento degli studii in istituti anche ecclesiastici.

In fine, con decisione 21 luglio 1899, *n. 361, Parroco di Novi — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Novi*, riconosciuto che la Congregazione di Carità parrocchiale di Novi di Modena è un'opera pia mista di culto e di beneficenza con non dubbia prevalenza del primo scopo, e che per la parte essenzialmente di culto non è soggetta a concentramento, accolse il ricorso, per questa parte, contro l'ordinato concentramento, mantenendo però questo per la parte dei redditi assegnati alle doti e alle elemosine ai poveri.

(1) Fu pure dichiarata l'irricevibilità con le decisioni 30 giugno 1899, *n. 330, Fabbriceria della Confraternita dei SS. Cosma e Damiano in Mercato Saraceno — G. P. A. e Intendenza di Finanza di Forlì*, e 25 agosto 1899, *n. 366, Paolini — Giunta comunale di Quistello*, perchè i provvedimenti impugnati non erano definitivi.

E del pari fu pronunziata l'irricevibilità con la decisione 28 luglio 1899, *n. 394, Comune di Sterecchia — Onesto*, per non essere il ricorso munito della firma di avvocato a sensi dell'art. 29 della legge sul Consiglio di Stato.

firma del ricorrente autenticata — Erronea composizione delle Sezioni elettorali ed erronea assegnazione degli elettori nelle Sezioni — Se sia motivo per annullare le elezioni — Insufficiente istruttoria — Ricorso alla G. P. A.

A termini così del secondo che del quarto capoverso dell'art. 87 legge comunale e provinciale, il ricorso con cui s' impugna una elezione dev'essere notificato giudiziariamente a quelle persone delle quali, in caso di accoglimento del ricorso, rimarrebbe nulla la proclamazione: nè è lecito distinguere il caso in cui il ricorso stesso abbia per obbietto l'annullamento generale delle elezioni, o quello in cui s' impugni la elezione di uno o più tra coloro che riuscirono eletti, per dedurne che nel primo caso possa bastare la notificazione del ricorso al solo Sindaco, in rappresentanza dello intero Consiglio.

Non parlandosi nell'art. 87 delle firme del ricorso e della loro autenticazione, e pel diritto comune l'autenticazione dell'atto per quanto riguarda la sua provenienza essendo data, nella notificazione, in forma giudiziaria dall'uffiziale pubblico che procede alla notificazione, è ammessibile un ricorso che sia sfornito di firme autenticate.

Eccede la competenza della G. P. A. il giudicare della legittimità delle deliberazioni della Commissione comunale riguardanti il riparto delle Sezioni, e l'assegnazione degli elettori ad una, anzichè ad altra Sezione: ed è illegittima perciò la decisione della stessa Giunta che, per tal motivo, annulli le seguite elezioni.

Annullata la decisione della G. P. A., se la IV Sezione trovi che sugli altri punti del ricorso, dalla Giunta stessa non decisi, non sia chiara la posizione dei fatti, e sia necessaria una istruttoria, rinvia alla stessa Giunta per un nuovo giudizio.

SEZIONE IV

(Decisione 6 ottobre 1899, n. 443)

Presidente GIORGI — *Relatore* CAGNETTA

Comune di Cervignano (avv. Salvalaglio) — G. P. A. di Milano e Comune di Montanaso Lombardo

Baliatico — Rimborso di spese.

Le spese di baliatico per i figli di genitori poveri sono, per ragioni evidenti di analogia, equiparate a

quelle pel mantenimento di indigenti inabili al lavoro; e pel rimborso delle stesse devono quindi applicarsi le norme degli articoli 72 e seguenti della legge 17 luglio 1890.

SEZIONE IV

(Decisione 16 giugno 1900, n. 292)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Congreg. di Carità di Montebelluna — Comune di Codigoro

Ospedali — Ricovero di urgenza — Rimborso di spese — Ordinanza del Sindaco o dell'autorità politica.

Gli Ospedali ed altri istituti congeneri che abbiano accolto d'urgenza malati poveri, a termini dell'art. 79 della legge 17 luglio 1890, cioè con ordinanza del Sindaco o dell'autorità politica, hanno diritto al rimborso delle spese dai Comuni cui appartengono i ricoverati, giusta l'art. 97 della stessa legge.

Pertanto la sopradetta ordinanza, del Sindaco o dell'autorità politica, costituisce in sede amministrativa il titolo in base al quale è dato all'Ospedale di sperimentare il diritto al rimborso (1).

Attesochè le deduzioni dell'ospedale ricorrente non hanno fondamento, poichè se dall'art. 76 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza deriva per gli ospedali l'obbligo assoluto di accogliere nei casi di urgenza i malati poveri anche appartenenti ad altro Comune, purchè il pio luogo disponga dei mezzi materiali necessarii per la cura, cioè dei locali, dei letti e via dicendo, l'art. 76 medesimo non fa salvo agli ospedali il diritto al rimborso delle relative spese, ma questo diritto è invece disciplinato dall'art. 97, ultimo capoverso della legge, il quale, facendo eccezione al principio generale della gratuità dei ricoveri, accorda la rivalsa delle spese solo quando l'accoglimento di urgenza sia stato imposto a' termini dell'art. 79, cioè con ordinanza del sindaco o dell'autorità politica. Di guisa

(1) Negli stessi sensi è l'altra decisione di pari data, *n. 301, Congreg. di Carità di Montebelluna — Com. di Mantova.*

ale ordinanza costituisce in sede amministrativa l'unico in base al quale è dato all'ospedale ricorrente di nentare il diritto al rimborso;

Attesochè l'apparente antinomia tra l'art. 76 che im- l'assoluto obbligo dei soccorsi d'urgenza nei limiti dei materiali e gli articoli 79 e 97 che non solo ammet- l'ipotesi del rifiuto, ma accordano precisamente in 'ipotesi il diritto al rimborso, si risolve, purchè si con- che secondo il concetto della legge, è assoluto l'ob- del ricovero, nel senso che non è lecito abbandonare ati, i feriti o le donne nell'imminenza del parto senza rsi immediati, quando questi possano materialmente tarsi, ma non è parimenti assoluto l'obbligo di assu- le relative spese, il quale ultimo obbligo è invece dinato alla disponibilità dei mezzi economici ed ai dc- tatutari dei singoli luoghi pii. Laonde il legislatore, npedire che i ricoveri d'urgenza potessero pregiudi- talvolta perfino disorganizzare i normali servizii ospi- , ha provveduto al modo in cui gli ospedali, pur fa- ossequio al precetto umanitario della legge che vuole overo immediato nei casi d'urgenza, potessero farsi il diritto al rimborso, promuovendo l'intervento del- rità amministrativa per la constatazione sia del re- o dell'urgenza sia della mancanza di mezzi disponibili rte dell'ospedale per sopperire alla spesa. Il che torna che, appena operato il ricovero, debbono gli ospedali on vogliono sottostare alla spesa, provocare l'emana- dell'ordinanza del sindaco o dell'autorità politica ai ni dell'art. 79. Solo in questa maniera si conciliano tunamente le ragioni dell'umanità coi diritti dei Comuni gl'individui ricoverati appartengono, cioè di non essere o il principio generale della legge astretti a sostenere esa di cura, se non quando veramente ricorrano gli ni di eccezione dalla legge stessa stabiliti;

Attesochè nel caso in esame il ricovero fu eseguito in a semplice verbale eretto dal medico dell'ospedale, il Ministero dell'Interno decise giustamente negando luogo il chiesto rimborso.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 339)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Ministero dell'Interno — Congregazione di Carità di Corteno

Inabili al lavoro — Congiunti tenuti agli alimenti — Quando debba farsene la ricerca.

La ricerca della esistenza di congiunti, tenuti per legge agli alimenti, deve farsi, non quando si proceda alla distribuzione delle spese fra gli enti tenuti al mantenimento degli indigenti dei quali si è ordinato il ricovero, ma in sede di esame della sussistenza dei requisiti per il ricovero dei detti indigenti.

Per l'art. 81, capoverso, della legge di P. S. 30 giugno 1889, allorquando l'autorità di P. S. ordina il ricovero degl'indigenti è perchè ha già riconosciuto che costoro erano privi di sussistenza e di congiunti tenuti per legge alla somministrazione degli alimenti.

SEZIONE IV

(Decisione 1° dicembre 1899, n. 522)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Comune di S. Quirico — Ministero dei LL. PP. e Comune di Serra Riccò

Decreto Reale — Come il dispositivo di esso dipenda dalla motivazione — Danneggiamento di una strada consortile — Se dia luogo a scioglimento del Consorzio — Giudicato in materia amministrativa — Suo valore — Applicazione in tema di consorzii — Eccezioni « de jure tertii. »

Un Decreto Reale, che nel dispositivo accenni soltanto allo scioglimento di un Consorzio, ma che giunga a questa conseguenza per la risoluzione data nella motivazione alle varie questioni sollevate nel corso del procedimento amministrativo, va inteso nel senso che abbia provveduto non solo su quella prima e principale questione, ma anche su queste altre.

Il danno sofferto da una strada in varii tratti, in seguito ad inondazione, non si può equiparare alla distruzione della strada stessa, pel quale fatto verrebbe a

mancare la materia e la causa del consorzio costituito per costruirla.

La massima che in fatto di provvedimenti amministrativi non si dà giudicato, e che l'autorità che li emise può sempre modificarli o revocarli, non è applicabile a quei provvedimenti i quali, mentre sono basati sopra un giudizio di apprezzamento, non possono essere presi se non dietro un regolare procedimento amministrativo, preordinato appunto a fornire gli elementi di un illuminato e serio giudizio, che non può essere scosso se non dalla sopravvenuta cognizione di un errore di fatto o da un mutamento sostanziale della condizione di cose sulla quale si basava il provvedimento adottato. Ed è questa la giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di consorzi.

Il procedimento stabilito dagli articoli 43 e 44 della legge sulle opere pubbliche è solo pel caso della formazione di un consorzio o di modificazioni da apportarsi ad un Consorzio già costituito; e ciò nello interesse esclusivo di quei Comuni che per la loro inclusione nel Consorzio verrebbero gravati di obbligazioni che prima non avevano.

Pertanto la violazione di tali articoli, come quella dell'art. 21 del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale del 1889 (1), *il quale è stabilito a difesa del terzo i cui interessi possono patir nocumento dallo accoglimento del ricorso, non può essere eccepita da un Comune che già appartiene al Consorzio, dovendo tale eccezione essere considerata come* de jure tertii.

SEZIONE IV

(Decisione 20 ottobre 1899, n. 459)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI

Deputazione Provinciale di Vicenza (avv. Fontana e Donati) — G. P. A. di Vicenza e Comune di Castelgomberto

Mentecatti poveri — Spese di mantenimento — Obblighi delle Provincie — Condizioni pel ricovero.

Per l'art. 217, n. 6 della legge com. e prov. spetta al Consiglio provinciale provvedere in conformità delle

(1) Conforme all'art. 11 del Regolamento 19 settembre 1899, n. 394.

leggi e dei regolamenti al mantenimento dei mentec poveri della Provincia, e per l'art. 236, n. 10, d stessa legge le spese all'uopo occorrenti sono tra le s obbligatorie provinciali.

In tale materia, pei concordi criteri della dott e della giurisprudenza, non si richiede come condiz indispensabile la certezza assoluta della pazzia del r verato perchè l'onere della spesa di mantenimento ric sul bilancio provinciale, ritenendosi invece bastevoli le sunzioni dedotte dai sintomi della malattia da ch competenza all'oggetto.

SEZIONE IV

(Decisione 10 febbraio 1899, n. 77)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Ministero del Tesoro — Congregazione di carità di Cassano Magr

Inabili al lavoro — Spese per il loro mantenimento — Gi dizione della G. P. A. — Rinvio alla G. P. A.

Nelle contestazioni per rimborso di spese di ma nimento d'indigenti inabili al lavoro la Giunta P Amm. deve seguire le norme di procedura stabilite d legge 1° maggio 1890 e dal relativo regolamento 4 g gno 1891 (1).

---

(1) Questa massima si fonda specialmente sulla considerazione c legge 1° maggio è la legge organica della giustizia amministrati quindi le sue disposizioni debbono applicarsi a tutti i procedimen cui le Giunte sieno investite di giurisdizione, quando le leggi specia cui nei singoli casi tale giurisdizione deriva non abbiano disciplina relativa procedura con norme particolari, il che non accade nella ma delle spese di mantenimento degli indigenti. E a questa considera d'indole generale si aggiunge l'argomento che si trae dall'espress sposto dell'art. 1° del regolamento 4 giugno 1891, il quale esten norme del regolamento stesso a tutte le materie in cui la G. P. A per legge investita di giurisdizione.

Del resto questa è ormai costante giurisprudenza della IV Se del Consiglio di Stato.

Negli stessi sensi sono le decisioni 20 gennaio 1899, *n. 42, Mini del Tesoro — Opera pia Serratrice in Castiglione d'Asti ;* 7 ge 1899, *n. 10, Ministero del Tesoro — Comune di Belveglio ;* 13 ge 1899, *n. 28, Ministero del tesoro — Congregazione di Carità di Sa* 13 gennaio 1899, *n. 29, Ministero del Tesoro — Comune di Castel Bormida ;* 3 febbraio 1899, *n. 67, Ministero del Tesoro — Congrega di Carità di Lu ;* 3 novembre 1899, *n. 476, Comune di Borgo a zano — Intendenza di Finanza di Lucca.*

Ove, pertanto, una G. P. A. abbia pronunziato su tale materia in sede di tutela, anzichè in sede contenziosa, la IV sezione annulla la relativa decisione e rinvia l'affare alla Giunta stessa perchè proceda a nuovo giudizio (1).

SEZIONE IV

(Decisione 19 novembre 1899, n. 244)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Comune di Umbertide (avv. Busatti) — Comune di Chiari

Inabili al lavoro — Spese — Controversie tra Comuni — Competenza del Ministero dell'Interno — Ricovero — Necessità dell'ordinanza dell'autorità politica.

In base all'art. 80 della legge 17 luglio 1890 il Ministero dell'Interno è competente a risolvere, oltre le controversie fra Comuni di diverse Provincie per spese di spedalità e di assistenza, anche quelle per rimborso di spese di soccorso, assistenza o mantenimento in ricoveri, le quali siano obbligatorie per le vigenti leggi.

Un Comune che spontaneamente abbia provveduto a sue spese prima al mantenimento di minori orfani presso una privata famiglia, e poi, sempre a sue spese, al loro collocamento in orfanatrofi, non ha azione di rimborso contro il Comune dove i minori hanno il domicilio di soccorso, non avendo questo Comune avuto alcuna ingerenza nel farli ricoverare, nè avendo avuto occasione di assumere un impegno preventivo qualsiasi, o di esprimere il suo consenso al ricovero.

Occorre inoltre, per potersi far luogo al rimborso, che il ricovero sia stato ordinato dall'autorità politica,

(1) La IV Sezione in altri riscontri ha pure rinviato gli atti alla G. P. A. con le seguenti decisioni:
— 16 giugno 1899, *n. 295, Colarusso — Comune di Pietradifusi;*
— 7 gennaio 1899, *n. 9, Arciconfraternita di Intra — Ministero del Tesoro,*
— 13 gennaio 1899, *n. 30, Ministero del Tesoro — Comune di Castelspina;*
— 13 gennaio 1899, *n. 33, Ministero del Tesoro — Congregazione di Carità di Belveglio d'Asti;*
— 20 gennaio 1899, *n. 40, Ministero del Tesoro — Comune di Comaredo.*

ai sensi della legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza e 22 luglio 1897, n. 334, sul servizio degli inabili al lavoro.

L'obbligo dei Comuni di rimborsare le spese per mantenimento d' inabili al lavoro sorge solamente quando manchi o non sia sufficiente il concorso degli altri enti indicati dalla legge sulla P. S. e subordinatamente alla condizione che il Comune possa sostenere la spesa senza imporre nuovi o maggiori tributi.

Affinchè l'obbligo suddetto degli enti locali ed eventualmente dei Comuni nasca, è d'uopo altresì che sia intervenuta una ordinanza dell'autorità politica locale, e, dopo la legge 22 luglio 1897, n. 334, del Ministero dell'Interno, o, per delegazione sua, del Prefetto che ordina il ricovero, osservate previamente le prescrizioni stabilite negli art. 3 e 4 del R. D. 19 novembre 1889, n. 6535.

SEZIONE IV

(Decisione 30 giugno 1899, n. 324).

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Società Orto-Agricola Romana (avv. Barzilai) — Ministero dell'Interno e Comune di Roma (avv. Siliotti)

Regolamenti — Quando siano impugnabili innanzi alla IV Sezione — Fiere e mercati — Se esista distinzione tra mercati pubblici e privati — Mercato istituito d'iniziativa di privati su suolo privato — Se perda il carattere di pubblico — Giurisdizione municipale in materia.

In massima non è ammessibile il ricorso alla IV Sezione contro le disposizioni regolamentari finchè per atto della loro applicazione non venga leso un interesse di privati. È ammesso però il ricorso contro la stessa disposizione regolamentare quando la medesima per sua natura, anche indipendentemente da ogni atto positivo di applicazione, abbia conseguenze di danni rispetto ad un ente determinato, in quanto il medesimo venga in qualche guisa turbato nel suo modo di esistere (1).

(1) Ricordiamo che con la decisione 16 aprile 1891, n. 92 (*Giustizia Amm.*, 1891, P. I, pag. 148) la IV Sezione ebbe a stabilire incondizionatamente la massima che « tra gli atti e provvedimenti amministrativi

La distinzione tra mercati pubblici e privati non ha ndamento nella legge.

Anche un mercato istituito per privata iniziativa in ogo privato ha carattere di pubblico, ed è soggetto per- alla giurisdizione municipale, a garenzia degl'inte- si supremi dell'igiene, dell'ordine pubblico e della buona le contrattuale.

L'istituire e il dare ordinamento ai pubblici mercati partiene all'autorità municipale (art. 1 della legge 17 aggio 1866 (1).

Considerato quanto alla questione della proponibilità l ricorso, sollevata dalla stessa difesa dalla Società Orto- ricola Romana che, quantunque sia stato in massima ri- uto non ammissibile il ricorso contro disposizioni gene- he di regolamenti finchè per atto di loro applicazione n venga a recarsi lesione ad un diritto o interesse pri- to, tale massima non può non trovare limitazione nel

---

possono formare obbietto di ricorso alla IV Sezione, a' sensi degli icoli 24 e 26 della legge di sua istituzione, sono da comprendere i olamenti generali e locali emanati per la esecuzione delle leggi » di- arando così in modo esplicito un principio di diritto già implicita- nte risoluto in ugual senso, con la decisione 13 aprile 1890, n. 30 , 1890, pag. 58).

Laonde la massima odierna non ci par conforme a quei precedenti, quanto apporta ad essi delle distinzioni e delle limitazioni le quali trovano riscontro nello spirito della legge.

E per vero, l'applicazione fatta per atto amministrativo singolare di disposizione regolamentare illegale, o incostituzionale, come si dice, rebbe non dar titolo a ricorso, in quanto l'atto singolare, essendo iforme ad una disposizione di regolamento, può ritenersi incensura- e, perchè conforme al diritto precostituito.

È il regolamento in tal caso la fonte della illegalità, e contro il desimo, nel termine di legge, converrà rivolgere il ricorso. A questo cetto porge fondamento anche la disposizione del regolamento di cedura del Consiglio di Stato nel suo art. 2.

Ammesso pertanto il principio della impugnabilità dei regolamenti questione poi diventa di fatto più che di diritto, in quanto la ammis- ilità del ricorso presuppone sempre la dimostrazione di un interesse ì di enti morali *che di privati*, il quale interesse sia stato in qualun- modo attualmente leso da una disposizione regolamentare.

(1) Conformemente la sentenza della Corte di appello di Napoli, 24 ile 1874, in causa Società dei sensali e Comune di Napoli e Società mercati (nella *Gazz. del Proc.*, IX, 162) ebbe a decidere che possa ere oppugnata dal Consiglio comunale la decisione presa, senza il consenso, da una Società di industriali o commercianti, di tenere un Comune o in una frazione di esso una fiera, o un mercato. Os- viamo per altro che se le ragioni dell'ingerenza comunale in questa

caso in cui la disposizione regolamentare sia di tal natura, che anche indipendentemente da ogni atto positivo di applicazione abbia conseguenze di danno rispetto ad un ente determinato, come necessariamente avviene quando o per qualificazione data ad una cosa o ad un fatto o per condizioni imposte all'effetto che una cosa od un fatto abbia determinata qualificazione, un ente di già costituito venga in qualche modo turbato nel suo modo di esistere, con conseguenza certa o probabile di pregiudizio giuridico ed economico.

Che tale infatti è il caso attuale in cui per la qualificazione di pubblico mercato che dall'ultimo comma dell'art. 1° del nuovo regolamento municipale vien dato al locale di vendita di erbaggi e frutta stabilito dalla Società Orto-Agricola Romana al Viale del Re, verrebbe quella grande azienda che è condotta dalla detta Società Orto-Agricola a trovarsi illegalmente costituita, nel che solo si avrebbe già un pregiudizio in ciò che costituisce la pertinenza soggettiva giuridica dell'ente, pregiudizio al quale, com'è facile comprendere, può benissimo tener dietro un pregiudizio d'interessi materiali. Ed è perfettamente credibile ciò che dalla Società Orto-Agricola allegasi, essere bastata la pubblicazione del nuovo regolamento municipale perchè il credito le fosse scemato e rimanesse interrotto quel moto di progressivo sviluppo che aveva avuto dalla sua costituzione.

---

materia, come giustamente viene posto in rilievo nella presente decisione, consiste tutta nella necessità di provvedere all'ordine ed all'igiene pubblica, alla tutela della polizia urbana ed alla garenzia dei privati contro le frodi nelle contrattazioni, sembra logica conseguenza di questa premessa, di doversi consentire la libera istituzione di mercati privati tutte le volte che tale istituzione abbia luogo in condizioni tali da garentire alla potestà pubblica il pieno adempimento dei detti compiti tutelari.

Le fiere e i mercati la cui istituzione è esclusivamente devoluta alla autorità pubblica sono quelli soltanto che hanno luogo in forma od in epoche straordinarie: non già quelli che provvedono alla giornaliera esigenza del commercio delle grandi città. Queste, per la natura loro, costituiscono già per sè stesse un mercato permanente, e come l'autorità comunale, senza manifesta offesa alla libertà del commercio, non potrebbe proibire ai privati di aprire bottega, nè a coloro che esercitano lo stesso genere di commercio di concentrare i loro negozi in una sola strada o in una sola piazza, così non potrebbe proibire ai medesimi di costruirsi pei commerci così concentrati un sito adatto e mantenerlo a proprie spese in tali condizioni, quando il sito stesso fosse aperto agli agenti della polizia municipale e politica.

Che infatti la stessa difesa del Comune, alla quale questo mezzo di difesa poteva pur essere suggerito dal Decreto Reale che dichiarò irricevibile il ricorso della Società Orto-Agricola Romana, ha stimato di non avvalersene.

Considerato in merito che nella difesa della Società molte cose si riscontrano vere le quali non conducono tuttavia a buona conseguenza, come di necessità accade quando nel giudicare di un fatto complesso si mira a questo o a quello dei fatti elementari, non al fatto stesso nella sua integrità, nel quale sempre contiensi più che non nella riunione dei singoli elementi. Non è per fermo da negare che nella Società Orto-Agricola Romana si abbiano individui che nel commercio delle derrate alimentari e nelle industrie affini impiegano la loro attività personale, e che, garantita essendo dalle leggi che ci governano la libertà personale e la libertà delle industrie e dei commerci, debbono nell'esercizio della medesima trovar protezione nelle autorità preposte alla tutela degl'interessi e dei diritti. Non è da negare ugualmente che tali individui essendo riuniti in associazione, e libero essendo il diritto di associazione come derivazione della stessa libertà personale, debba l'associazione stessa, in quanto costituita e conformata a norma di legge, essere egualmente rispettata e garantita. E se nel fatto in cui si esplica l'azione di questa Società non dovesse vedersi che un atto ordinario d'industria e di commercio, niun dubbio vi sarebbe che per quanto in vaste proporzioni si esercitasse, non potrebbe tale Società esser costretta a regole e restrizioni che non vincolino qualunque altro ramo d'industria e di commercio.

Considerato che peraltro è troppo manifesto che dove, come nel caso è avvenuto pel fatto della Società Orto-Agricola Romana, si accentri in un luogo tutto o quasi tutto il commercio di un dato genere di alimenti di una città popolosa, non è possibile vedere in ciò un fatto in cui sia semplicemente impegnato l'esercizio dell'attività individuale di coloro che tale commercio esercitano; ivi è costituito un mercato, dove principalmente impegnata è l'alimentazione della città, e di fronte all'accolta di coloro che pongono merci in vendita si rappresenta non l'individuo, ma tutto intiero il popolo, coi diritti propri della collettività. E questo concetto che cioè di fronte a coloro che offrono i prodotti in vendita, non stia l'individuo ma la collettività, non

è già un concetto meramente astratto, dato dalla considerazione parimenti astratta di questo fatto economico, che in sè accoglie un numero incalcolabile di atti particolari; ma è un concetto che trova una riprova concreta nel fatto; imperocchè, quantunque non sia interdetto al privato di provvedere ai suoi bisogni acquistando direttamente dai produttori, ciò tuttavia in fatto non si verifica che in assai scarsa misura; e dagli stessi regolamenti non è generalmente concesso che per breve ora, per aprire indi il campo all'incetta, ossia all'acquisto dei grossisti, ai quali fanno capo i rivenditori; ed è infine con questi che si attua la operazione minuta e spicciola degli acquisti privati. Nel mercato pertanto si compie un fatto d'indole economico-commerciale, l'avvicinamento della produzione al consumo, nel quale sono implicati interessi di ordine diversissimo; interesse generale della produzione, ed interessi particolari dei produttori che accedono al mercato; interesse generale del consumo ed interesse particolare del consumatore; interesse infine di quella classe media che è il veicolo pel quale la produzione vien posta al consumo. Nè può in questo vedersi esagerazione; dappoichè nelle sue difese la stessa Società Orto-Agricola Romana ha fatto vanto a sè stessa, e sarà anche vero, di aver grandemente contribuito al miglioramento della produzione locale. Ma dalle cose premesse ognun vede che due conseguenze con pari chiarezza discendono: la prima si è che quanto è grande l'utilità che da un buon ordinamento del mercato può risultare per la economia locale e pel commercio, altrettanto gravi possono essere i danni che all'una cosa e all'altra possono derivare da un ordinamento vizioso; ed ognuno facilmente può comprendere che prima condizione a che il mercato risponda ai propri fini, che è quanto dire provveda veramente a tutto quel cumulo d'interessi che fu or ora indicato, si è che il fatto economico che in esso si compie si svolga in condizioni di perfetta normalità, nel senso che debba esserne bandito qualunque artificio che, direttamente o indirettamente, possa fare ostacolo alla legge della offerta e della domanda. La seconda si è che nessun ente privato, sia questo una persona individua, sia una persona giuridica, ma di carattere privato, quale una società od associazione, qualunque ne sia la denominazione e la specie,

non può bastare a soddisfare a tutte le esigenze di ordine pubblico che la istituzione di un mercato presenta; poichè nessuno può dare più di quello che per sua natura in sè non abbia; e nessun ente di carattere privato ha certamente il potere obbligatorio e coattivo necessario a garantire gl'interessi supremi della igiene, dell'ordine pubblico e della buona fede contrattuale. Ciò è tanto vero che la stessa Società Orto-Agricola Romana non credette di poter aprire al pubblico il mercato al Viale del Re senza prima darne avviso all'autorità municipale, alla quale in pari tempo dichiarava che a sua disposizione avrebbe lasciato un luogo apposito per un ispettore sanitario; che alla questura aveva chiesto la tutela e la salvaguardia dell'ordine pubblico; che a tale effetto invocava dall'autorità comunale l'opera delle sue guardie; che al Comizio agrario aveva pur chiesto che fosse delegato un socio a funzionare da arbitro o proboviro per l'amichevole composizione delle vertenze. Or basta questo a dimostrare che la Società Orto-Agricola Romana nell'aprire al pubblico il mercato al Viale del Re faceva cosa che non si conteneva certamente nei termini del diritto privato, nella garanzia statutaria della libertà personale, della libertà di associazione, della libertà delle industrie e del commercio.

E non istà il dire che in sostanza dalla Società Orto-Agricola Romana non fu chiesto nulla di più di ciò che, sia dall'autorità comunale, sia dall'autorità di pubblica sicurezza, sia da ogni altro ente istituito a garanzia di un determinato scopo sociale, deve essere anche spontaneamente prestato dovunque si manifesti il bisogno del proprio intervento; e che il raccogliere in un determinato luogo la grande massa delle contrattazioni onde si provvede al consumo dei generi di prima necessità per l'alimentazione della popolazione, facilita il còmpito delle autorità che le stesse funzioni di assistenza dovrebbero prestare se le contrattazioni stesse si compissero in luoghi diversi e disparati.

A dimostrare la fallacia di questo argomentare basta l'osservare che, mentre sarebbe strano che ogni privato negoziante invocasse la presenza dell'autorità pubblica alle sue contrattazioni, e ciò nonostante che, astrattamente parlando, l'autorità pubblica debba sempre assistere il cittadino contro ogni specie di frode o di sopraffazione, non è punto

strano, e tale certamente non è parso alla Società Orto-Agricola Romana, lo invocare l'intervento, anzi la presenza dell'autorità municipale e di pubblica sicurezza, non meno che l'assistenza del Comizio Agrario nel luogo in cui ha creduto di stabilire il mercato; strano sarebbe stato invece che l'autorità comunale e di pubblica sicurezza si fossero diniegate all'invito che ad esse si faceva; e ciò evidentemente perchè altra è la necessità e la forma con cui dalle diverse autorità preposte a diversi fini sociali si provvede in confronto di atti singolari quantunque riferentisi ad un interesse comune, altra è la forma con cui deve provvedersi là dove lo scopo e l'interesse pubblico ha diretta attuazione. E lo strano del caso è precisamente in ciò, che alla tutela dell'interesse pubblico han dovuto accorrere le autorità con un procedimento a rovescio; dappoichè mentre in ogni caso di istituzione di pubblico interesse l'autorità pubblica, appunto per la responsabilità che la grava, ha diritto di dare ordinamento alla istituzione stessa, o d'intervenire almeno in essa, imponendo legge ai privati per quanto attiene al modo in cui deve svolgersi l'azione della istituzione, nel caso, istituito ed ordinato già il mercato nel modo che alla Società Orto-Agricola Romana è parso più conveniente, si son trovate le autorità pubbliche obbligate ad obbedire all'appello che ad esse è stato fatto.

L'ordine delle cose è travolto; il che giuridicamente tanto più deforme deve apparire quando si consideri che un ente privato, quale la Società Orto-Agricola Romana, per quanto retto nelle sue intenzioni, per quanto in queste voglia ispirarsi al desiderio del pubblico bene, non potrà mai del bene pubblico essere tanto studioso, che più e prima non voglia il bene suo particolare; di tal che il mercato, che in sua istituzione è cosa esenzialmente di pubblico interesse, quando sia nelle mani di un ente privato, non può, anche con la massima rettitudine d'intenzioni, non diventare suo negozio particolare, nel quale per conseguenza l'interesse pubblico non potrà trovare intera salvezza, se non in tanto e per quanto possa con quello conciliarsi; e conciliazione fra opposti interessi non può darsi se non per transazione, dove l'interesse pubblico sarà sempre in iscapito di fronte all'interesse privato.

Considerato che appunto per ciò, così lo indire come il

dare ordinamento ai pubblici mercati fu cosa in ogni tempo riservata alla pubblica autorità; e il distinguere fra mercati maggiori o fiere, e mercati ordinari, non porta ad altra conseguenza che a quella di distinguere ancora fra autorità ed autorità cui l'ordinamento e la concessione del mercato fosse riservata, essendo dei mercati maggiori riservata la concessione al principe, dei mercati minori alle autorità locali; e le cambiate condizioni dei tempi mentre hanno scemato l'importanza dei mercati maggiori, ossia delle fiere, che tengonsi a periodi determinati, han cresciuto viceversa l'importanza dei mercati ordinari. Rimasta la fiera nel contado a far più lieta la sagra del villaggio, il mercato cittadino è andato via via prendendo, specie nei grandi centri, maggiori proporzioni: così per la ordinaria vicenda delle cose umane, ciò che prima fu grande si è rimpiccinito; e ciò che fu già piccino è diventato grandissimo. A questo fenomeno corrisponde infatti nella odierna legislazione il fatto del cambiamento della giurisdizione (in materia), che divisa prima fra il principe e le autorità locali, ora alle autorità locali solamente si appartiene. « Spetta ai Consigli comunali di stabilire le fiere ed i mercati nelle località dipendenti dalla loro amministrazione », dice l'art. 1° della legge 17 maggio 1866. Ed è per fermo un singolare concetto che appunto perchè per le facilitate comunicazioni e la celerità dei trasporti possono ora nei mercati giornalieri delle grandi città essere esposti in vendita prodotti provenienti da luoghi lontani, appunto come per altri generi di merci avveniva ed avviene tuttora nelle fiere, debbano essi considerarsi come cosa di privato diritto, da lasciarsi alla iniziativa di qualunque privato, cui sia lecito di ordinarli come ad esso meglio talenti, quasi, messo anche da parte ogni altro pubblico servizio che il progresso dei tempi imperiosamente richiede, il moltiplicato numero delle contrattazioni e il concorso di produttori da luoghi lontani non faccia sentire più vivo il bisogno che tutto vi sia disposto a sicurezza della buona fede dei contratti, per la quale furono in altri tempi istituite anche speciali giurisdizioni. Se lo stimolo via via crescente dello interesse privato, aiutato dai prodigiosi mezzi di corrispondenza e di comunicazioni di cui oggi si dispone, han fatto cessare i privilegi che largamente furono elargiti nei tempi passati

a coloro che alle fiere accorrevano per indurli ad affrontare i disagi e i pericoli di viaggi lunghi, difficili e mal sicuri; l'attribuzione dell'autorità pubblica in ciò che costituisce il fatto essenziale del mercato, che è la riunione in un determinato luogo di un grandissimo numero di produttori, o d'intermediari per provvedere alle occorrenze del consumo locale, non ha potuto subire alterazione se non in quanto le esigenze moderne reclamano dalla medesima aiuti sempre maggiori.

Considerato che per le cose discorse è già chiaro di per sè quanto malamente in contrario si argomenti distinguendo fra mercato pubblico, che si tenga in pubblico luogo, e mercato privato, che si tenga in luogo privato; e come una tale distinzione non possa essere autorizzata, come pur pretendesi, dal linguaggio del legislatore; imperocchè mercato privato è espressione in termini contraddittoria, e tale che nelle nostre leggi non ricorre giammai. Inutilmente si tenta di sorprenderla nel pensiero del legislatore come contrapposto della parola *pubblici*, che nell'articolo 81, n. 7, del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale dicesi apposta alla parola *mercati*. Dappoichè innanzitutto non è esatto che quella qualificazione sia propriamente apposta alla parola *mercati*, dicendovisi che possono i Comuni con regolamenti di pulizia urbana « determinare gli spazi per le fiere, i mercati e i giuochi *pubblici* » e nulla vieta che questa qualificazione di *pubblici* si riferisca ai giuochi, che possono veramente essere privati o pubblici, a seconda del luogo in cui si fanno, e non ai mercati che sempre son pubblici in qualunque luogo si tengano. In secondo luogo la logica giuridica richiederebbe che piuttosto che supporre nel pensiero del legislatore una distinzione che contraddice al concetto della cosa alla quale vuolsi applicare, si dovesse in quella parola veder niente altro che la qualificazione *naturale* e *propria* della cosa, ancorchè tale qualificazione non fosse necessaria. Di cotali qualificazioni naturali a ciò che forma oggetto della disposizione legislativa, e certamente non necessarie, si hanno numerosi esempi nella nostra legislazione; e, per citarne sol uno, certo non vi è cosa a cui la qualificazione di *pubblica* più naturalmente si addica che alle strade e alle piazze: eppure non vi è quasi luogo in cui

rade e di piazze si parli che a tali parole non si agga la indicata qualificazione. Basta il citare gli articoli 24 della legge di pubblica sicurezza, 77 e 82 del renento per la esecuzione delle legge stessa, 113 e 175) della legge comunale e provinciale. E coloro che per olo di apporre al legislatore un pleonasmo, si argoano per la legge dei contraposti di ravvisare nel pen- del legislatore la distinzione di mercato pubblico e di ato privato, non vedono quanto maggior torto si faccia gislatore attribuendogli un pensiero che trova contrane nel concetto naturale della cosa. E pare che ugual- e non veggano che circoscrivendo la disposizione della ai mercati che si tengono in luogo pubblico, ossia, essi dicono, nelle strade e nelle piazze, sarebbe pur della disposizione della legge anche il mercato che Comune si istituisse non sopra un'area pubblica, ma un'area sua patrimoniale, o, peggio, sopra un'area in affitto da privati. Ma al contrario di per sè si lesa al pensiero di ciascuno siccome vero il concetto il mercato così dal Comune istituito non sarebbe meno lico perchè privata l'area in cui fu stabilito; e che quest'area stessa, tuttochè di ragione privata, dovrebbe si in conto di area pubblica finchè durasse in quella nazione.

Considerato che assolutamente estranea alla presente tione è ogni discussione sull'art. 147 (ora 164) n. 4 legge comunale e provinciale relativamente alla pri- a del Comune di affittare banchi pubblici in occasione era o mercato, essendo il ricorso unicamente rivolto ro la modificazione apportata dal Consiglio comunale di a all'art. 1° del regolamento sui mercati, e più partimente contro il 3° comma dell'articolo stesso, nel e è solo contenuta la definizione del mercato pubblico, n v'è parola che comunque si riferisca al modo con può dal Comune esercitarsi la indicata privativa; come lmente non è motto di ciò nè nella deliberazione della . A. degli 11 giugno 1897 con la quale furono apate le modificazioni al detto articolo 1 del regolamento cipale sui mercati; nè nel Regio Decreto 23 gennaio con cui fu dichiarato irricevibile il ricorso proposto Società Orto-Agricola Romana contro la indicata

deliberazione della G. P. A. e contro le deliberazioni consigliari del 13 luglio 1896 e 29 marzo 1897. Che non è quindi il caso di turbare la semplicità di un'alta questione di funzione pubblica con discussioni intorno all'esercizio di un diritto di natura patrimoniale.

Considerato che a conferma delle cose già discusse non è invece inopportuno rilevare l'inconveniente gravissimo che si avrebbe se, con la libertà lasciata alla iniziativa privata d'istituire mercati come e dove meglio piaccia, dovesse avverarsi il caso di più mercati sui quali dovesse contemporaneamente esercitarsi la sorveglianza della pubblica autorità; inconveniente la cui possibilità non può dirsi assolutamente rimossa da ciò che si adduce sulla equazione che necessariamente deve stabilirsi fra la produzione e il consumo; dappoichè ciò non toglierebbe ad un altro ente qualsiasi la libertà di costituirsi allo scopo appunto di concorrere o sopraffare anche la Società Orto-Agricola; e ognun vede quanto turbato ne rimarrebbe il mercato; quanto difficile verrebbe resa l'azione delle autorità pubbliche; quanto pericoloso potrebbe riuscire il risultato di questa lotta di privati interessi.

Ma senza correr dietro ad ipotesi, e rimanendo solo nel campo dei fatti, non è possibile non vedere quanto pericolo si celi nel fatto stesso che il pubblico mercato sia nelle mani di un ente privato, di una Società che per tante cause potrebbe disciogliersi e venire a mancare. Il giorno in cui la Società Orto-Agricola Romana chiudesse il mercato del Viale del Re; il giorno in cui il funzionamento di tale impresa si arrestasse, le lagnanze della popolazione malamente provveduta, le recriminazioni degli interessi offesi sarebbero voci di acerbo biasimo verso l'autorità comunale. Nè a ciò seriamente si risponde dicendo che il mercato del Viale del Re non impedisce al Comune di tenere aperto altro suo mercato dove meglio gli piaccia; imperocchè per ciò appunto che la istituzione dei mercati trova regola nella proporzionalità della produzione al consumo, consegue che quando, come nel caso, il mercato siasi raccolto in un punto, non sia possibile, tranne che per proposito di lotta commerciale che, come già si accennò, potrebbe essere disastrosa, e che non potrebbe mai effettuarsi dal Comune il quale deve soprastare al mercato in

à di autorità tutelare, non di concorrente alla spe-
one, far vivere altrove un altro mercato che in mo-
di crisi del primo potesse immediatamente racco-
e la funzione e sostituirlo nella repentina scomparsa.
Nè è del resto ragionevole il pretendere che si affa-
l Comune a mantenere un mercato che non può
in previsione di un possibile scioglimento della So-
Orto-Agricola Romana; e basta solo fissare il pen-
nella irragionevolezza di simile pretesa, per compren-
ad un tratto quanto sia poco fondata la tesi della
à ricorrente.
Per questi motivi la IV Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 16 giugno 1899, n. 290)
Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Comune di Padova — Ospedale di S. Matteo in Pavia

**di spedalità per ricoveramenti imposti — Pretese di
mborso — Restano governate dalla legge italiana —
ierna inefficacia, nell'ipotesi anzidetta, delle normali au-
riache riflettenti la regione lombardo-veneta, e di consue-
dini contrarie alla legge in vigore.**

*Nelle ipotesi intorno a cui la legge italiana sulle
zioni pubbliche di beneficenza abbia dettato una
, non può assolutamente ammettersi che continuino
er vigore le normali austriache, già governanti
e della spedalità nella regione lombardo-veneta* (1).
*Fra le ipotesi disciplinate dalla legge italiana del
glio 1890, n. 6972 debbono annoverarsi quelle di
o rimborso di spese di spedalità, in conseguenza di
ramento imposto dall'autorità competente e, per l'ul-
capoverso dell'art. 97 della legge suddetta, il diritto
spedale ricoverante a conseguire l'indennizzo dal
ne, al quale la persona ricoverata appartiene, non*

Con altra decisione 27 ottobre 1899, *n. 461, Ospedali riuniti di
ia della Scala in Siena — Comune di Trequanda*, la IV Sezione
che le disposizioni granducali già disciplinanti in Toscana i soc-
pedalieri non sono più applicabili ai casi previsti e regolati dalla
7 luglio 1890 sulle Istituzioni pubbliche di beneficenza.

può rimanere escluso nè da disposizioni risultanti dalle normali austriache, nè da consuetudini, ma soltanto da contrarie norme statutarie e da contrarie speciali convenzioni.

E non possono, neppure queste ultime, rimanere validamente costituite, se non mediante il concorso dei poteri e delle solennità prescritte perchè un istituto di beneficenza resti senza termine obbligato, in tema di sua natura eccedente l'ordinaria amministrazione.

Gli anzidetti concetti non rinvengono modificazione qualsiasi nell'art. 80 della legge 17 luglio 1890, imperocchè tale articolo non si occupa che del regolamento delle controversie suscitate da spese di spedalità.

SEZIONE IV

(Decisione 9 giugno 1899, n. 273)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Comune di Navelli — Ospedali riuniti di Roma

Ricorso alla IV Sezione — Sindaco — Mancanza di autorizzazione — Inammissibilità.

È irricevibile il ricorso che sia stato prodotto dal Sindaco, senza essere autorizzato dalla rappresentanza comunale (1).

SEZIONE IV

(Decisione 26 maggio 1899, n. 256)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI *Ref.*

Principe Borghese — Comitato Forestale e Comune di Nettuno

Vincolo forestale — Reimposizione — Riesame dei precedenti — Ragioni di pubblica igiene.

Trattandosi di vincolo forestale, e specialmente di reimposizione del vincolo, non può ammettersi per le deliberazioni a prendersi l'autorità propria delle regiudicate; non è quindi vietato il riesame delle circostanze,

---

(1) Per l'identica ragione fu dichiarato inammissibile il ricorso con l'altra decisione 26 maggio 1899, *n. 254, Comune di Rotello — Giammiro e G. P. A. di Campobasso.*

nè una diversa risoluzione trova ostacolo nel fatto anteriore.

Torna invece applicabile in tutta la sua efficacia il concetto della emendabilità dell'atto amministrativo finchè la imposizione del vincolo riesca possibile per il persistere dei boschi, cioè, dum res sit integra (1).

SEZIONE IV

(Decisione 22 dicembre 1899, n. 547)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Carnevale (avv. Duranti) — Ministero dell'Interno (avv. erar. Corno)

Ufficiali di pubblica sicurezza — Dispensa dal servizio — Quando abbia carattere disciplinare.

La disposizione dell'art. 72 del regolamento 5 febbraio 1891, che autorizza il Ministero dell'Interno a dispensare dal servizio l'ufficiale di pubblica sicurezza quando sia riconosciuto inabile, o quando la dispensa sia necessaria nell'interesse del servizio, non ha nulla in sè che contradica alla legge e non può tacciarsi d'incostituzionalità, perchè in sostanza essa non è che l'espressione di un principio del nostro diritto amministrativo e trova positiva conferma negli art. 1 e 3 della legge 14 aprile 1864 trasfusi negli art. 1 e 3 del T. U. 21 febbraio 1895, n. 70.

Solamente quando la dispensa dal servizio abbia carattere di pena disciplinare, a sensi degli articoli 12 e 13 della legge 21 dicembre 1890, non potrebbe ad essa procedersi se non osservate le norme che per l'inflizione dei provvedimenti disciplinari sono in quegli articoli stabilite. In ogni altro caso essa è incensurabile dalla IV Sezione.

Non ha carattere disciplinare la dispensa inflitta per interesse del servizio quando la medesima dipenda da ragioni personali bensì, ma tali da non potersi apporre a colpa del funzionario nel senso di una perfetta impu-

(1) Dopo affermate tali massime, la Sezione non decise sul merito della controversia, avendo ordinato una nuova ispezione, a cura del Ministero di Agricoltura, dei boschi in quistione, per accertare se fossero nelle condizioni richieste dalla legge forestale per potersene impedire l'abbattimento a causa di pubblica igiene.

tabilità per atti che costituiscano una positiva infrazione alle leggi del suo ufficio, e da non potersi volgere ad offesa del decoro del funzionario cui tal provvedimento riguarda.

SEZIONE IV

(Decisione 12 **maggio** 1899, **n.** 233)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI, *Ref.*

Saottini — G. P. A. di Brescia ed altri.

Elezioni amministrative — Schede — Segni di riconoscimento.

Per potersi invalidare una elezione non basta dedurre irregolarità, non dimostrate da nessuna prova, sulla forma delle schede; ma occorre dimostrare l'effettiva sussistenza di segni di riconoscimento nelle schede.

SEZIONE IV

(Decisione 25 **agosto** 1899, **n.** 397)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Provincia di Parma — Ministero dell'Interno e Provincia di Como

Mentecatti — Dimora in Comuni della medesima Provincia — Spese di spedalità.

Allorquando un mentecatto povero ha dimorato per più di cinque anni in una Provincia, sebbene interpolatamente in Comuni diversi della stessa Provincia, la spesa relativa, pei combinati articoli 236, n. 10 della legge comunale e provinciale, 72 e 75 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, deve andare a carico di quella Provincia (1).

---

(1) Osserva la decisione che l'art. 72 della legge del 1890 si riferisce esclusivamente alla ipotesi più comune e ordinaria in cui il titolo all'assistenza ed al soccorso degli indigenti sia da esperimentarsi in confronto delle Congregazioni di Carità o delle altre istituzioni di un Comune, o di una frazione di esso; e ben si comprende che in questi casi, in cui la spesa di beneficenza cade a carico d' Istituti comunali, il legislatore abbia risoluto e indicato come requisito costitutivo per la determinazione del domicilio di soccorso la dimora ultraquinquennale nello stesso Comune, nel quale l' Istituto onerato della spesa ha la sua esistenza; mentre allorquando si tratta dell'obbligo della beneficenza, posto a carico della Provincia, le regole del domicilio di soccorso devono at-

SEZIONE IV

(Decisione 24 marzo 1899, n. 141)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Ospedali civili di Genova — Comune di Ferrara

Infermi poveri — Ricovero di urgenza — Ordinanza di ricovero — Autorità competente — Incompetenza del Questore.

I Comuni sono tenuti al rimborso delle spese di spedalità pei malati ricoverati di urgenza in seguito ad ordine del Sindaco o dell'autorità politica (1).

L'unico titolo su cui l'istituto ricoverante possa amministrativamente fondare il suo diritto al rimborso verso il Comune di appartenenza dell'infermo consiste appunto nell'ordine scritto di ricovero emesso dall'autorità competente (2).

Il Questore non è autorità politica, ma di pubblica sicurezza, ed è quindi incompetente ad ordinare i ricoveri di urgenza.

Attesochè la legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, occupandosi all'art. 97 dei rim-

---

tingere il loro criterio normale, non più nella circoscrizione comunale, ma in quella provinciale.

Del resto la logica giuridica ed il principio dell'uguaglianza di trattamento impongono una tale interpretazione, quando come nella specie non è contestato che il mentecatto, della cui spesa si disputa, aveva dimorato per oltre 18 anni senza interruzione nella stessa Provincia, sebbene per ragioni del suo mestiere risiedesse sei mesi dell'anno in un Comune, e sei mesi in un altro della stessa Provincia; nello stesso modo che, allorquando si tratta di un indigente a carico degli Istituti comunali, non ha importanza il fatto che la dimora ultraquinquennale sia stata divisa fra più frazioni dello stesso Comune, che viene giustamente obbligato alla relativa spesa.

Che se è vero che la legge non parla del domicilio di soccorso provinciale, non è possibile però disconoscerne lo spirito manifestamente palese, appunto perchè come al concetto di beneficenza comunale corrisponde quello del domicilio desunto dalla dimora nel Comune, così al concetto di beneficenza provinciale risponde quello del domicilio desunto dalla dimora nella Provincia.

Simile alla presente decisione è l'altra di pari data *n. 403, Deputazione provinciale di Parma — Ministero dell'interno e Deputazione provinciale di Siena.*

(1-2) Identica è la decisione 16 giugno 1899, *n. 302 Comune di Monterosso — Ospedale di Trigona.*

Cfr. inoltre con l'altra decisione 25 agosto 1899, *n. 404, Comune di Acquapendente — Ministero Interno e Ospedale di Orbetello,* riportata in seguito a pag. 578, rilevando la divergenza in ordine alle massime rispettive.

borsi delle spese di spedalità, mentre rimandava ad altra legge speciale definitivi provvedimenti sulla materia, dispose che intanto l'obbligo di rimborsare agli spedali la spesa dei rispettivi malati poveri dovesse continuare provvisoriamente nelle provincie dove per legge o consuetudine sussista. In tal guisa davasi all'obbligo del rimborso carattere di eccezione mantenuta transitoriamente secondo le leggi e le consuetudini locali, dal che per converso veniva a risultare come regola l'accoglimento gratuito dei malati poveri negli spedali.

Tuttavia a questa regola lo stesso articolo 97 stabilì una eccezione particolare, indipendentemente dalle leggi e consuetudini locali e quindi con applicazione a tutto il Regno, e cioè il diritto degli spedali al rimborso verso i Comuni di appartenenza dei ricoverati, quando trattisi di ricovero d'urgenza di malati feriti o donne nell'imminenza del parto, imposto ai termini dell'art. 79 della stessa legge 17 luglio 1890.

Attesochè, mettendo a carico dei Comuni di appartenenza le spese di ricovero nei casi urgenti, il legislatore ebbe cura però di disciplinare con apposite norme siffatti ricoveri, acciocchè non diventassero occasione d' indebiti lucri per gli ospedali e d'ingiusto aggravio per i Comuni, laonde col già ricordato articolo 79 stabilì che, verificata l'urgenza ed assunte sommarie informazioni, l'ordine di ricovero dovesse essere dato per iscritto o dal sindaco o dall'autorità politica.

Attesochè da ciò consegue, come già ritenne altra volta questa Sezione con decisione 2 giugno 1893, n. 200, sul ricorso del Comune di Costa di Rovigo contro l'ospedale di Lendinara, che l'unico titolo su cui l' istituto ricorrente possa amministrativamente fondare il suo diritto al rimborso verso il Comune di appartenenza dell' infermo consiste appunto nell'ordine scritto di ricovero emesso dall'autorità competente.

Attesochè nella specie in esame, il ricovero degli infermi ferraresi nello spedale Pammatone di Genova fu ordinato dal questore di quella città, e il ministro dell'interno, decidendo sul ricorso della Commissione amministratrice degli Ospedali civili di Genova, ritenne in conformità del parere emesso dalla I Sezione del Consiglio di Stato, che

il questore non potesse comprendersi nell'espressione *autorità politica* usata dal citato articolo 79, e che per conseguenza essendo nella specie il ricovero ordinato da una autorità incompetente, l'Ospedale Pammatone non avesse titolo per ripetere le controverse spedalità dal Comune di Ferrara.

Attesochè, ciò premesso, questa Sezione non può che confermare l'interpretazione data alla legge dal Consiglio di Stato in sede consultiva, imperocchè è costante nella pratica e nella giurisprudenza amministrativa la distinzione tra autorità politica ed autorità di pubblica sicurezza. Il Questore, per espressa disposizione della legge 21 dicembre 1890, n. 7321, art. 2, è ufficiale di pubblica sicurezza, mentre la stessa legge non annovera fra gli ufficiali di pubblica sicurezza i Prefetti e Sottoprefetti, ma solo dispone all'art. 1 che il servizio di pubblica sicurezza si compia alla loro dipendenza dagli ufficiali e dagli agenti di pubblica sicurezza. Tali disposizioni confermano anche legislativamente l'accennata distinzione tra autorità politica e autorità di pubblica sicurezza, di guisa che deve ritenersi che nell'art. 79 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza il legislatore abbia inteso appunto limitare il significato dell'espressione « autorità politica » all'autorità del Prefetto e del Sottoprefetto. Nè sarebbe prudente adottare un'interpretazione estensiva in materia d'attribuzione di competenza.

Attesochè, posto che il questore sia incompetente ad ordinare i ricoveri d'urgenza a termini dell'art. 79 della legge 17 luglio 1890, non può giovare all'amministrazione ricorrente il dedurre che il questore di Genova era stato autorizzato espressamente da quel prefetto ad esercitare la facoltà di cui è questione. Ed invero, una simile autorizzazione non poteva attribuire al questore una competenza che la legge non gli concede, per il noto principio che in materia di diritto pubblico *Delegatus delegare non potest*.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso.

SEZIONE IV

(Decisione 23 giugno 1899, n. 314)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER
Comune di Caprino Veronese — Ministero del Tesoro

Inabili al lavoro — Mantenimento — Spese — Aggravio di tributi — Quando possa esonerare un Comune dal rimborso.

Circa l'aumento della sovrimposta e il rimaneggiamento delle tasse locali per coprire le spese obbligatorie, è giurisprudenza assodata che simili provvedimenti non bastano per sè stessi a costituire un motivo di esenzione dal contributo pel mantenimento degl'indigenti, quando essi non sono la conseguenza del credito acquistato dall'erario, ma precedono invece il sorgere del credito medesimo (1).

SEZIONE IV

(Decisione 14 aprile 1899, n. 185)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI
Comune di Monteargentario — Pio Istituto di S. Spirito
ed Ospedali riuniti di Roma, Prefettura di Grosseto e Comune di Roma

Ospedali di Roma — Rimborso di spese di ricovero — Note mensili ai comuni presunti debitori — Omissione — Decadenza della facoltà di agire col rito privilegiato del Regio Decreto 28 agosto 1896.

Giusta il disposto dell'articolo 6 del Regio Decreto 28 agosto 1896 gli ospedali romani hanno l'obbligo di spedire mensilmente ai Comuni presunti debitori di spese di spedalità le note delle spese medesime.

Ove quest'obbligo sia trascurato, gli ospedali romani vengono a decadere dalla facoltà di agire pel rimborso con quel rito privilegiato ed eccezionale stabilito nel suddetto Regio Decreto a vantaggio della beneficenza ospitaliera romana.

---

(1) In tale ipotesi infatti l'aumento della sovrimposta e delle tasse locali sono da considerarsi come cespiti acquisiti al bilancio, alla stessa stregua di tutte le altre entrate di cui bisogna tener conto al fine di determinare la situazione finanziaria del Comune.

SEZIONE IV

(Decisione 20 ottobre 1899, n. 458)

Presidente GIORGI — *Relatore* CAGNETTA, *Ref.*
Ministero del Tesoro — Comune di S. Elena

Inabili al lavoro — Rimborso di spese — Natura del giudizio innanzi la IV Sezione — Domicilio di soccorso — Art. 74, legge 17 luglio 1890.

Il giudizio deferito alla IV Sezione dall'art. 26 del R. D. 19 novembre 1889, n. 6535 sui ricorsi contro le decisioni della G. P. A. in materia di rimborso di spese per ricovero d'indigenti inabili al lavoro, è giudizio insieme di legittimità e di merito.

Pel chiaro disposto dell'art. 74 della legge 17 luglio 1890 non vale a fare acquistare il domicilio di soccorso in un Comune il tempo ivi trascorso in stabilimenti di cura o di pubblica beneficenza (1).

SEZIONE IV

(Decisione 19 maggio 1899, n. 241)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO
Pio Monte della Misericordia di Napoli — Ministero delle Finanze

Imposta fondiaria — Provincie napoletane — Sgravio per diminuzione di rendite — Competenza della IV Sezione — Interpretazione dell'art. 56 del R. D. 10 giugno 1817 — Se dovuto lo sgravio quando l'affittuario abbia rinunziato ai compensi per casi di forza maggiore — Necessità che il contratto che accorda il compenso abbia data certa — Se il Decreto del 1817 fu abrogato dalla legge 1° marzo 1886, n. 3682.

Il Reale Decreto 10 giugno 1817, il quale attribuiva la cognizione dei gravami in materia di tributo fondiario alla Gran Corte dei Conti, cui è succeduta la IV Sezione del Consiglio di Stato in virtù dell'art. 24 della

(1) Negli stessi sensi le decisioni 15 settembre 1899, *n. 431, Ministero del tesoro — Congregazione di Carità di Manduria;* e 15 settembre 1899, *n. 435, Confraternita del SS. Sacramento di Tolentino — Intendenza di Finanza di Macerata*

legge 2 giugno 1889, è sempre in vigore nelle Provincie napoletane, ad eccezione delle disposizioni riguardanti le multe a carico dei possessori dei terreni non rivelati in catasto e le multe ai delatori, le quali disposizioni soltanto furono abolite coll'art. 48 della legge 10 marzo 1886, n. 3682, sul riordinamento dell'imposta fondiaria (1).

La eccezione fatta dall'art. 56 del R. D. del 1817 alla regola generale che l'imposta fondiaria non possa essere subordinata a mutabili contingenze della rendita dei fondi, non può applicarsi con criteri analogici ed estensivi (2).

---

(1) Ai termini degli art. 1 e 15 della legge 20 marzo 1865, abolite le Sezioni del contenzioso amministrativo della Corte dei conti di Napoli e Palermo, le loro attribuzioni passarono alla autorità giudiziaria o a quella amministrativa secondo le norme indicate dagli art. 2 e 3 della stessa legge. Ma lo sgravio d'imposta che un contribuente pretenda dallo Stato per essersi verificato uno dei casi pei quali secondo legge gli deve essere concesso, riguarda un vero diritto esperibile in sede giudiziaria? A noi pare di sì, imperocchè non trattasi di questione di estimo o di reparto, soli punti nei quali, a tenore dell'art. 6 della ripetuta legge, l'autorità giudiziaria è incompetente. Ci sembra quindi che in questa parte una qualche parola di dimostrazione della propria competenza sarebbe stata utile nella decisione, per chiarire i dubbi che facilmente insorgono. Laddove invece nella decisione medesima non leggonsi su tal punto altre parole fuorchè queste:

« Attesochè non è dalle parti contestata la competenza della IV Sezione a decidere sulla presente controversia ai sensi dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, poichè la IV Sezione, dovendosi ritenere succeduta all'abolita Gran Corte dei Conti nelle provincie Napoletane, alla quale era attribuita dal D. R. 10 giugno 1817 la cognizione dei gravami in materia di tributo fondiario. »

(2) L'art. 56 del citato Decreto Reale del 1817 dispone nei seguenti termini:

« Può un contribuente domandare: 1° una moderazione o bonifica di parte della sua tassa di un anno, quando una straordinaria intemperie o altro accidente ha distrutto almeno la metà di tutta la sua rendita di un anno come sta portata nel catasto; 2° un rilascio o bonifica della tassa sulla intiera rendita annuale, ove tal rendita sia stata distrutta per intero.

« La semplice mancanza di raccolto accaduta per la natura alternante delle produzioni e per la cattiva influenza delle stagioni o del clima, come pure per la distruzione del raccolto distaccato dal suolo, non sono motivi per ottenere rilascio o moderazione.

« Non può domandarsi rilascio nè moderazione dai proprietarii che han dato in affitto i fondi danneggiati, se essi non siano stati obbligati ad accordare ai loro fittuari un escomputo eguale alla metà del fitto annuale.

« L'escomputo dovrà provarsi col contratto d'affitto, accompagnato da corrispondente dichiarazione del fittuario, che attesti di averlo ricevuto, o con sentenza del tribunale profferita ad istanza di quest'ultimo. »

Il diritto dei proprietari dei fondi affittati, di ottenere lo sgravio totale e parziale dell'imposta in caso di straordinarie intemperie od altro accidente che abbia distrutta tutta o parte della rendita di un anno, fu limitato dal detto articolo alle due sole ipotesi che l'affittuario, non avendo diritto ad un pari escomputo per fatto esplicito, lo avesse ottenuto per sentenza del tribunale o che l'escomputo stesso, dovuto per patto contrattuale, fosse stato materialmente pagato.

Non può parlarsi perciò di sgravio quando l'affittuario ha espressamente rinunziato ai compensi per i casi di forza maggiore.

Ove un ente morale abbia fatto inserire nei contratti di affitto dei propri fondi la rinunzia espressa dei coloni pei casi fortuiti, giusta anche la disposizione dell'art. 54 del Regolamento 5 febbraio 1891 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, e poscia verificatosi uno di tali casi abbia loro abbuonata la metà dell'estaglio, si deve ritenere che l'ente medesimo abbia compiuto un semplice atto di liberalità, che non deve in alcun modo portar danno all'imposta dovuta allo Stato.

Il diritto allo sgravio deve valutarsi a norma dei patti contrattuali aventi data certa nello stato di diritto esistente al momento del disastro, onde il predetto articolo 56 deve interpretarsi nel senso che il contratto di affitto debba risultare da un atto avente data certa e anteriore al disastro, altrimenti lo Stato non avrebbe potuto premunirsi contro le possibili frodi dei contribuenti, consistenti nel loro accordo con gli affittuari per far pagare allo Stato un compenso cui non avrebbero diritto.

SEZIONE IV

(Decisione 1 dicembre 1899, n. 525)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio

— Commissione forestale di Massa-Carrara e Gussoni ed altri

Vincolo forestale — A quali terreni si applichi — A quali estremi si debba aver riguardo — Terreni a base rocciosa — Se esenti da ogni vincolo.

Per la disposizione dell'art. 1 della legge 20 giugno 1877, n. 3917, sono sottoposti al vincolo forestale i bo-

schi ed i terreni anche al disotto del limite superiore della zona del castagno, quando risulti che per la loro specie e situazione possono, disboscandosi o dissodandosi, dare luogo a scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe, e con danno pubblico disordinare il corso delle acque o alterare la consistenza del suolo oppure danneggiare le condizioni igieniche locali.

Per determinare se ricorrano, o no, gli estremi voluti dalla detta disposizione si deve aver riguardo non solo alla compattezza del suolo, ma eziandio a tutte le altre circostanze concorrenti; come l'altezza, pendenza ed il grado di terreno, la natura del sottosuolo, la prossimità di corsi d'acqua.

Il fatto di essere i terreni a base rocciosa non basta da solo ad escludere la possibilità degli inconvenienti che il legislatore previde e volle impedire.

SEZIONE IV

(Decisione 17 novembre 1899, n. 496)

Presidente GIORGI — *Relatore* PANTALEONE

Ministero del Tesoro — Confraternita del Carmine di Tomba

Indigenti inabili al lavoro — Rimborso di spese — Deliberazioni di riparto — Comunicazione fatta a chi non ha la legittima rappresentanza dell'ente — Inefficacia — Reclamo alla G. P. A. prodotto da chi non ne aveva facoltà — Improcedibilità — Annullamento della decisione della G. P. A. — Procedimento ulteriore.

La comunicazione della deliberazione di reparto emessa dall'Intendenza di finanza dev'essere fatta a chi ha la legittima rappresentanza dell'ente chiamato a contributo.

Pertanto se il legittimo rappresentante di una Confraternita è il Priore, deve ritenersi inefficace la comunicazione del reparto fatta all'economo. E questi, non avendo la rappresentanza del sodalizio, non ha veste per ricorrere alla G. P. A. contro il provvedimento della Intendenza.

Il reclamo proposto nelle suddette condizioni, cioè da chi non ha facoltà di proporlo, è improcedibile; e deve

quindi annullarsi la decisione in merito che su di esso abbia emessa la G. P. A.

Finchè non abbia luogo la legale comunicazione del provvedimento dell'Intendenza al rappresentante legittimo dell'ente, non può verificarsi decadenza del diritto di esperimentare i gravami concessi dalla legge (1).

SEZIONE IV

(Decisione 1 dicembre 1899, n. 521)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Allavena ed altri — Ministero di Grazia e Giustizia

Ricorso alla IV Sezione — Mancanza di notificazione alle parti interessate — Irricevibilità.

È irricevibile il ricorso, il quale, oltrechè all'autorità che emise il provvedimento impugnato, non sia stato notificato anche alle parti direttamente interessate (2).

---

(1) Identiche le decisioni:

— 17 novembre 1899, *n. 494, Ministero del tesoro — G. P. A. di Pesaro e Confraternita della Misericordia di Monteciccardo;*

— 17 novembre 1899, *n. 495, Ministero del tesoro — G. P. A. di Pesaro e Confraternita del SS. Sacramento in Monteciccardo;*

— 17 novembre 1899, *n. 497, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Pesaro e Confraternita della Misericordia di Tomba;*

— 17 novembre 1899, *n. 498, Ministero del tesoro — G. P. A. di Pesaro e Benvenuti;*

— 17 novembre 1899, *n. 499, Ministero del tesoro — G. P. A. di Pesaro e Congregazione del SS. Sacramento di Tomba;*

— 24 novembre 1899, *n. 508, Ministero del tesoro — G. P. A. di Pesaro e Pia Unione del Sacro Cuore di Gesù in Monteciccardo;*

— 1° dicembre 1899, *n. 515, Ministero del tesoro — G. P. A. di Pesaro e Confraternita del SS. Rosario in Monteciccardo.*

(2) Nella specie trattavasi che l'impugnata disposizione del Ministero di Grazia e Giustizia raggruppava in otto circoscrizioni i distretti di Corte di appello per gli effetti della formazione della graduatoria degli eleggibili agli uffici di cancellerie e segreterie giudiziarie. Or se ciò potette pregiudicare gl'interessi dei ricorrenti in quanto fuse la graduatoria distrettuale a cui essi appartenevano con quelle degli altri tre distretti chiamati a far parte dello stesso gruppo, senza dubbio migliorò la condizione di coloro che per maggiore anzianità nell'acquisto del titolo di eleggibili vennero a prendere un posto più vantaggioso nel novello ruolo, temperando così la disparità di trattamento che prima verificavasi in dipendenza della particolarità delle graduatorie strettamente distrettuali. E fu appunto a questi eleggibili avvantaggiati dal collocamento nella nuova e più comprensiva graduatoria del gruppo, e che avevano perciò un diretto e personale interesse a resistere al ricorso e a difendere l'im-

SEZIONE IV

(Decisione 24 marzo 1899, n. 147)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Mura — Comune di Sassari

Impiegati comunali — Licenziamento fuori termine — Riduzione di organico — Quando possano ricorrere — Giusti motivi.

Gl'impiegati comunali licenziati fuori termine per riduzione di organico hanno diritto a ricorrere contro il loro licenziamento, soltanto allorchè risulti evidente che il motivo della riduzione dell'organico fu tolto a pretesto per licenziarli senza giusti motivi (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1899, n. 73)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Confraternita di San Michele Arcangelo in Caccamo (avv. Fazio) — Ministero dell'Interno e Ospedale Civico di Caccamo

Confraternite — Scopo di culto — Pratiche e funzioni — Art. 70 della legge 17 luglio 1890 — Trasformazione.

È legittima la decretata trasformazione di una Confraternita istituita a scopo di culto, quando risulti che le pratiche e funzioni di essa Confraternita siano diventate superflue relativamente ai bisogni della popolazione, per essersi al fine medesimo in altro modo pienamente e stabilmente provveduto (*art. 70 legge 17 luglio 1890*).

---

pugnato provvedimento che non venne notificato il ricorso, che giustamente ora la IV Sezione ha dichiarato irricevibile.

Intanto la IV Sezione, sempre per l'identico motivo della mancata notificazione alle parti interessate, ha dichiarato irricevibile il ricorso colle seguenti altre decisioni:

— 21 luglio 1899, *n. 356, Comune di Montelupo Fiorentino — Comune di Montale e G. P. A. di Firenze;*

— 18 agosto 1899, n. 387, *Astorri — G. P. A. di Piacenza;*

— 22 settembre 1899, *n. 436, Pasquali ed altri — G. P. A. di Pesaro e Urbino.* Nella specie il ricorso non venne notificato ad alcuno degli elettori che impugnarono la validità delle compiute operazioni elettorali;

— 13 ottobre 1899, *n. 451, Santagata — Del Vecchio e Prefetto di Caserta.* In questo caso il ricorso investiva un Decreto del Prefetto che costituiva un Consorzio per l'assistenza medica-chirurgica tra i Comuni di Pignataro Maggiore e di Giano Vetusto; il quale ricorso non venne notificato ad alcuno dei due Comuni.

(1) Giurisprudenza costante.

SEZIONE IV

(Decisione 24 novembre 1899, n. 505)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Tanga e Contini (avv. Poddigue) — Comune di Oristano (avv. Pala)

Comuni — Redditi di pedaggi — Strade — Classificazione — Bilancio — Stanziamenti.

Nell'esaminare se un Comune, mercè i redditi di un pedaggio, siasi ancora rimborsato delle spese di costruzione della strada, l'approvazione che apparisce impartita a' relativi conti è a presumersi fondata sui necessarii documenti giustificativi, e quindi le risultanze di tali conti fanno stato finchè non siano distrutte non con argomenti e induzioni arbitrarie, ma con prove certe e documentali, che valgano a dimostrare inesatta la classificazione esposta ne' conti medesimi.

A determinare il gettito particolare del pedaggio, che da una data epoca i conti comunali abbiano riportato in una sola somma confuso col reddito di altro diritto o tassa, è necessità attenersi a' dati de' singoli stanziamenti che appariscano da' bilanci preventivi in somme distinte, mentre il criterio della semplice media delle riscossioni effettivamente verificatesi prima della detta epoca offrirebbe una base meno sicura, considerando come consolidato il prodotto di un cespite, che negli anni successivi potette essere modificato dalle mutevoli condizioni del commercio (1).

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 347)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Congregazione di Carità di Cesena — Comune di Montiano

Ospedali — Provvedimenti del Sindaco — Urgenza — Se possa contestarsi.

Agli Ospedali od altri istituti che abbiano per fine il ricovero e la cura di malati o feriti, è imposto dalla legge 17 luglio 1890 (art. 79-97) di eseguire immedia-

(1) Cfr. dec. interlocutoria 20 maggio 1898, n. 236 riportata nella *Giust. Amm.*, Vol. IX, P. I, pag. 336 in nota.

tamente i provvedimenti che il Sindaco giudichi opportuni, verificato che egli abbia l'urgenza della cura richiesta dal caso.

L'Ospedale non ha il diritto di rifiutare l'ammissione di un malato, solo perchè la data dell'ordinanza sia di un giorno antecedente a quello della presentazione di fatto dell'infermo ferito (1). *Nè esso ha diritto di contestare l'urgenza dell'ordinanza, la quale sia fondata sul certificato analogo di urgenza rilasciato dal sanitario, fatte salve, per legge, le ragioni delle parti interessate.*

SEZIONE IV

(Decisione 7 aprile 1899, n. 168)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Alessano — Congregazione di Carità di Lecce

Spese di spedalità — Quando sia competente la G. P. A. a pronunziarvisi — Se la disposizione contenuta nell'art. 125 del Regolamento 5 febbraio 1891 sia obbligatoria.

Per l'articolo 80, lettera a, *della legge 17 luglio 1890, n. 6972, spetta alla G. P. A. decidere le controversie relative a rimborsi di spese di spedalità vertenti fra istituzioni di beneficenza o fra Comuni della stessa Provincia o fra quelle e questi e la Provincia.*

La disposizione contenuta nell'art. 125 del Regolamento 5 febbraio 1891, n. 99, secondo la quale la G. P. A. o il Ministero dell'interno, a seconda dei casi, assegneranno all'Amministrazione convenuta un termine non minore di 15 giorni per inviare i documenti e le osservazioni che stimino opportuni, è una prescrizione non già facoltativa, ma precettiva ed obbligatoria (2).

---

(1) L'ordinanza, nella specie, non poteva infatti essere eseguita che nel successivo giorno, pel materiale trasporto del ferito dalla campagna, dove avvenne il sinistro, all'Ospedale della Città.

(2) Ciò si rileva facilmente dalla locuzione adoperata nell'articolo: « *assegneranno,* » tanto più quando questa, il di cui carattere assoluto, è del resto evidente, si ponga a confronto con quella usata per l'altra disposizione contenuta immediatamente dopo nello stesso capoverso dell'art. 125, laddove è detto che la G. P. A. e il Ministero, a seconda dei casi, « *potranno invitare* » le Amministrazioni contendenti a dare nuovi schiarimenti o a presentare nuove giustificazioni; la rilevata diversità

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 407)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Nogara — Congregazione di Carità d'Isola della Scala

Spese di spedalità — Normali austriache — Domicilio di soccorso — Urgenza del ricovero — Ospedali — Diritto al rimborso.

Le antiche normali austriache, dalle quali erano regolate le spese di spedalità nelle Provincie Lombardo-Venete, sono da intendersi mantenute anche dopo l'attuazione della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, solamente in quanto le medesime statuiscono il principio che le spese occorse per la cura e pel mantenimento degli infermi poveri sono da rimborsarsi agli istituti ospitalieri a carico dei Comuni, cui gl'infermi ricoverati e curati appartengono, ma ogni vigore delle normali anzidette è da ritenersi cessato per ciò che attiene alla determinazione del rapporto di appartenenza dei malati ad uno piuttosto che ad un altro Comune (1).

---

di locuzione risponde nel modo più manifesto alla diversa indole che, secondo il pensiero di chi dettava l'articolo, hanno le due disposizioni, delle quali la prima impone un dovere e la seconda conferisce una facoltà alla G. P. A. o al Ministero. Imperciocchè ben s'intende che, mentre l'invito alle Amministrazioni contendenti di fornire maggiori schiarimenti e giustificazioni aggiunte a quelle già date, può dipendere da considerazioni di necessità ed anche di opportunità, il di cui apprezzamento è rilasciato alla potestà discrettiva dell'autorità competente a decidere, l'assegnazione di un congruo termine all'Amministrazione convenuta, affinchè questa possa contrapporre le osservazioni e i documenti proprii alle affermazioni e ai documenti dell'Amministrazione istante, costituisce una garanzia essenziale del diritto della difesa, e forma perciò parte imprescindibile dello speciale procedimento imposto dall'art. 125 per lo svolgimento e per la risoluzione di questo genere di controversie.

Nè gioverebbe obbiettare, osserva opportunamente la decisione, che alla inosservanza di questa prescrizione non fu comminata dal regolamento una esplicita sanzione di nullità, dacchè è principio di diritto comune che delle formalità procedurali l'adempimento è strettamente obbligatorio perchè in questa materia, che attiene all'ordine dei giudizi, la forma è condizione e garanzia della sostanza, cosicchè la omissione di uno qualsiasi tra gli atti richiesti per la regolarità della procedura costituisce indubbiamente una violazione delle disposizioni regolatrici, per la quale tutto quanto il successivo procedimento resta viziato e la pronunzia con cui questo si chiude non può non essere invalidata a causa della verificatasi illegalilà.

(1) Tali concetti non sono che la conseguenza della facile e netta interpretazione dell'art. 97 della suindicata legge 17 luglio 1890, la cui

La semplice richiesta del Sindaco o dell'autorità politica è sufficiente, anche senza una vera e propria imposizione la quale presuppone un previo rifiuto di accettazione dell'ammalato, perchè sorga il diritto dell'Ospedale al rimborso della spedalità relativa a carico del Comune cui l'ammalato indigente appartiene (1).

SEZIONE IV

(Decisione 25 agosto 1899, n. 404)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Comune di Acquapendente (avv. Pacelli) — Ospedale di Orbetello

Spese di Spedalità — Consuetudini vigenti in alcune Provincie — Art. 97 legge 17 luglio 1890 — Ricovero di urgenza — Omessa ordinanza del Sindaco — Rimborso.

La disposizione dell'art. 97 della legge 17 luglio 1890, per cui nelle Provincie dove per legge o consuetudine sussisteva l'obbligo di rimborsare agli Ospedali la spesa dei rispettivi malati poveri tale obbligo era mantenuto provvisoriamente in vigore, si riferisce alle Provincie che un tempo fecero parte di un medesimo Stato (prima della unificazione politica del Regno); ma non a quelle che appartennero a Stati diversi.

L'ordinanza dell'autorità comunale o politica pel ricovero di urgenza di infermi poveri (di cui all'art. 79 della citata legge) è necessaria in caso di rifiuto dell'Ospedale ad accogliere l'infermo bisognoso di urgente assistenza. Ma il diritto al rimborso non vien meno pel fatto che il pio istituto, uniformandosi alle norme dello

---

chiara locuzione non lascia dubbio che per determinare la pertinenza di un infermo ad un dato Comune debbono in tutte le provincie del Regno, senza alcuna eccezione, applicarsi le norme di cui al capo VII della legge stessa.

Identiche alla presente decisione sono l'altre del 23 giugno 1899, *nn. 313 e 317 — Comune di Lonigo — G. P. A. di Vicenza.*

(1) Similmente con decisione 25 agosto 1899, *n. 399, Ospedale di Rovigo — Comune di Codogno,* fu ritenuto che, assodata l'urgenza del ricovero derivante dalla dichiarazione medica e dal certificato del sanitario comunale, il diritto di rimborso, che all'Ospedale compete verso il Comune di appartenenza dell'infermo povero, non viene meno per la circostanza che il ricovero dell'infermo ebbe luogo senza alcun rifiuto dell'Ospedale medesimo.

Cfr. decisione 21 settembre 1893, n. 276 nella *Giust. Amm.*, anno IV, P I, pag. 476.

art. 76 della legge, e di fronte all'urgenza del soccorso regolarmente constatato dal sanitario competente, abbia accolto senza opposizione l'ammalato.

Considerato che col primo motivo del ricorso si lamenta la errata applicazione dell'art. 97 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, in quanto si sostiene che per consuetudini esistenti tra i Comuni delle provincie ex pontificie e gli ospedali toscani e viceversa, non sussiste l'obbligo nei Comuni di rimborsare agli ospedali la spesa dei rispettivi malati poveri, e la cura di questi è reciprocamente gratuita;

Che peraltro, ove si tenga conto delle peculiari condizioni le quali precederono ed accompagnarono la costituzione del Regno, ove si rifletta che sulla materia in esame non fu mai emanata alcuna legge speciale ad alcune piuttosto che a tutte le parti del Regno dopo che questo fu costituito, ed ove si ponga mente che il tempo, relativamente breve, trascorso dalla conseguita unificazione politica alla pubblicazione della legge 17 luglio 1890 non apparisce tale da aver potuto permettere la sicura constatazione degli estremi legali occorrenti a dare vita a vere e proprie consuetudini, da tutte le premesse osservazioni, consegue la necessaria illazione che il legislatore con la disposizione statuita dal surriferito articolo 97 evidentemente intese riferirsi alle leggi e consuetudini, che imperando nelle provincie appartenenti all'uno o all'altro degli antichi Stati, in cui l'Italia prima della sua unità politica era divisa, seguitarono ad avere vigore per mancanza di abrogazione esplicita o tacita. E invero si comprende che si possa parlare di leggi e di consuetudini sorte e conservate in riguardo a provincie che un tempo fecero parte di un medesimo Stato avente esistenza autonoma; ma non è ammissibile il concetto di leggi e consuetudini vigenti soltanto per alcune parti del Regno, quando il fatto di avere queste appartenuto a Stati diversi, elimina la giuridica possibilità di rapporti d'indole legislativa o consuetudinaria esistenti fra esse anteriormente all'ordinamento politico attuale, e quando per le suesposte considerazioni è dimostrato che tali rapporti non poterono sorgere tra loro nel tratto posteriore alla compiuta costituzione del presente regime;

Che pertanto la invocata disposizione di cui nell'articolo 97 della legge 17 luglio 1890, non giova all'assunto del ricorrente Municipio, essendo essa inapplicabile nel concreto caso, in cui l'Ospedale reclamante il rimborso delle spese di spedalità proviene dall'antico Stato toscano, ed il Comune contro il quale il rimborso è richiesto, appartenne fino al 1870 al cessato Stato pontificio; ed appena occorre di aggiungere che il principio della reciprocità della cura gratuita vigente nelle provincie ex-pontificie non può, come a torto pretenderebbe il ricorrente Municipio, esercitare alcuna efficacia fuori del territorio delle provincie medesime; laonde cade la censura dedotta col primo motivo del ricorso, col quale all'impugnato provvedimento ministeriale si rimprovera la violazione dell'art. 97 della legge succitata;

Considerato che non ha maggiore consistenza l'altro motivo, con cui è denunciata la violazione e falsa applicazione dell'art 97, terzo alinea, e dell'art. 79 della detta legge, perchè si dice essere avvenuto il ricovero degli ammalati nell'Ospedale senza che fosse stato imposto con ordinanza del sindaco o dell'autorità politica;

Che su questo proposito è da rilevarsi innanzi tutto come dal parere 11 agosto 1897, emesso dalla prima Sezione di questo Consiglio sul ricorso dell'Ospedale di Orbetello, ai termini dell'art. 80, lett. *b*, della legge 17 luglio 1890, risulta ripetutamente affermato che gli individui, per la di cui spedalità il Pio Istituto chiede e il Comune nega il rimborso della spesa, « furono tutti ricoverati d'urgenza ed in seguito a regolare ordinanza dell'autorità municipale del luogo »; nè vuolsi omettere che, secondo quanto emerge dallo stesso parere, il Comune di Acquapendente, il quale non nega la appartenenza degli infermi curati nell'Ospedale di Orbetello, nello stadio del reclamo amministrativo al Ministero non oppose il difetto, solamente ora dedotto, della ordinanza, ma si limitò ad invocare la norma della reciprocità della cura gratuita o ad eccepire la urgenza del ricovero. Queste risultanze basterebbero per far ritenere, contrariamente a quanto asserisce il Comune, che furono osservate le disposizioni sancite dall'art. 79 della legge su menzionata, quantunque le ordinanze dell'autorità comunale non siano state riprodotte nello stadio attuale contenzioso dall'Ospedale di

Orbetello, che ha preferito di non comparire, forse a ciò consigliato dalla tenuità della somma in contestazione. Ma, quando pure si dubitasse che il ricovero degli indigenti infermi sia stato imposto mediante ordinanze formali, non per questo mancherebbe, nel caso speciale, al Pio Istituto ospitaliero il diritto a ripetere il rimborso della spesa per le cure prestate. Questa Sezione con più pronunzie posteriori a quella del 2 giugno 1893, dal ricorrente invocata, ha ritenuto che, se la ordinanza dell'autorità comunale o politica si rende necessaria per vincere il manifestato rifiuto dell'Ospedale ad accogliere l'infermo bisognoso di urgente assistenza, il diritto al rimborso non viene meno pel fatto che il Pio Istituto, uniformandosi alle norme dell'art. 76 della legge e di fronte all'urgenza del soccorso regolarmente constatato, abbia accolto senza opposizione l'ammalato. Volle il legislatore che in siffatti casi sia bene stabilita l'urgenza del ricovero, e questa non può essere sicuramente constatata se non dal sanitario competente; ora, nel caso in disputa, le esibite dichiarazioni mediche attestano che i tre indigenti ammalati di cui si tratta erano affetti l'uno da bronco-polmonite e gli altri due da febbri malariche con sintomi gravi di perniciosa; e di fronte a tali forme morbose, tenuto anche conto delle malsane condizioni della località, è innegabile l'urgenza del soccorso e del ricovero;

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV

(Decisione 17 novembre 1899, n. 504)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Ospedale civile di Salò — Intendenza di Finanza di Brescia

Rimborso di spese — Esposti — Il domicilio di esposizione deve presumersi come loro domicilio di origine — Indagini per la ricerca di un luogo diverso di nascita — Chi possa farle.

Per la determinazione della competenza passiva del rimborso delle spese pel mantenimento d'indigenti inabili al lavoro il criterio principale stabilito dalla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza è l'acquisto del domicilio di soccorso per ultraquinquennale dimora fatta in un Comune; e a quel criterio principale segue come subordinato quello del domicilio di origine o di nascita.

Quest'ultimo criterio deve applicarsi agli esposti; nè può valere ad escluderlo il dedurre l'incertezza del luogo della loro nascita, dovendosi ritenere bastevole la presunzione ch'essi siano nati nel luogo dove furono esposti; e ciò anche in relazione al sistema della legge, che vuole che ogni individuo abbia un domicilio di soccorso.

Non possono ammettersi indagini, da parte degl'istituti di ricovero, tendenti ad infirmare la suddetta presunzione mediante la ricerca di un luogo di nascita diverso da quello di esposizione, poichè tali indagini che implicherebbero una diretta ricerca della maternità sono dalla legge consentite, con determinate cautele, solo al figlio.

Potrebbero però le Amministrazioni interessate, alla evenienza, far loro pro dei risultati delle indagini promosse dal figlio che abbia agito per reclamare la madre.

SEZIONE IV

(**Decisione** 30 **settembre** 1899, n. 441)

Presidente GIORGI — *Relatore* VANNI

Comune di Pergola — Ospedali riuniti di Roma

Ospedali di Roma — Rimborso di spese — Effettuato pagamento — Domanda per ripetizione d'indebito — Non compete contro gli Ospedali ma contro il Comune che sarebbe stato obbligato all'onere delle diarie (R. D. 28 agosto 1896, n 406).

L'art. 5 del R. Decreto 28 agosto 1896, n. 406, costituisce presunto debitore degli Ospedali di Roma, per diarie di cura, il Comune che negli atti specificati nell'art. 1 risulti indicato come domicilio di soccorso del ricoverato.

Avvenuto il pagamento, se l'ente che pagò sia in grado di comprovare che non era nell'ambito suo il domicilio del ricoverato, non gli compete pel disposto dell'art. 6, ultimo capoverso del citato R. Decreto, domanda di rimborso contro gli Ospedali; ma la domanda di rimborso non può essere spiegata se non contro il Comune che in realtà sarebbe stato obbligato all'onere della diaria (1).

---

(1) Le stesse massime sono affermate anche nelle decisioni: — 14 aprile 1899, *n. 177, Comune di Casale Monferrato — Prefetto*

Una sola contingenza fa eccezione, ed è quando il domicilio di soccorso del ricoverato sia in Roma, perchè in tal caso gli Ospedali non hanno titolo a pretendere diarie contro nessuno, e tratterebbesi quindi di mancanza assoluta di ragione creditoria.

SEZIONE IV

(Decisione 17 febbraio 1899, n. 91)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA
Ferrante — Ministero delle Poste

Impiegati — Assolutoria in giudizio penale — Apprezzamenti di ordine morale — Misure disciplinari.

Dopo l'assolutoria di un impiegato pronunciata in sede penale non si può amministrativamente persistere nel qualificare i fatti come corrispondenti a quella ipotesi di delitto per cui sia comminata la destituzione quale misura pedissequa della condanna penale, ma non si può escludere però che i fatti medesimi possano dar luogo ad apprezzamenti di ordine morale, a carico dell' impiegato da parte dell'autorità amministrativa e costituire perciò legittima causa di ulteriori provvedimenti disciplinari.

---

di Alessandria e Commissione amministrativa dell' Istituto di S. Spirito e Ospedali Riuniti di Roma;

— 16 giugno 1899, *n. 299, Comune di Iesi — Prefetto di Ancona ed Ospedali Riuniti di Roma;*

— 23 giugno 1899, *n. 311, Comune di Visciano — Prefetto di Caserta e Pio Istituto di S. Spirito ed Ospedali Riuniti di Roma;*

— 30 settembre 1899, *nn. 439 e 440, Comune di Pergola — Ospedali Riuniti di Roma e Prefetto di Pesaro;*

— 19 maggio 1899, *n. 212, Comune di Arezzo — Ospedali Riuniti di Roma*, con la quale decisione fu ribadita la massima che, a norma dell'art. 6 del R. D. 28 agosto 1896, non si possono ammettere contestazioni sulla richiesta di spese di spedalità fatta dall'Istituto di S. Spirito ed Ospedali Riuniti di Roma che a pagamento eseguito. Quindi il rimborso di tali spese, anticipate dagli Ospedali di Roma per i malati in essi ricoverati, deve essere fatto dagli enti obbligati, ancorchè a tal titolo non sia stanziata alcuna somma in bilancio; attuandosi così per questa specie di crediti la stessa massima, che vale per le esazioni delle imposte, del *solve et repete.*

Un ricorso pertanto prodotto prima che sia stato eseguito il rimborso della spesa di spedalità, non potendo considerarsi come provvedimento definitivo la richiesta fatta della spesa stessa dal Pio Istituto di S. Spirito in Roma, deve dichiararsi inammissibile.

Infine con la decisione 22 dicembre 1899, *n. 550, Comune di Morro Reatino — Ospedale di S. Spirito e Ospedali Riuniti di Roma,* fu dichiarato irricevibile il ricorso perchè prodotto fuori termine.

SEZIONE IV

(Decisione 11 agosto 1899, n. 377)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Ministero del Tesoro — Comune di Castropignano

Amministrazione pubblica — Sua figura nei giudizi amministrativi — Condanna alle spese — Inammissibilità.

L'Amministrazione pubblica, interponendo ricorso o resistendo ad un ricorso innanzi alla Giustizia amministrativa, interviene in veste di pubblica autorità per sostenere un provvedimento che, dato in esecuzione di una legge, vuolsi ritenere di pubblico interesse.

E però, non potendo essa considerarsi come una delle parti che intervengono spontaneamente in giudizio a sostegno di un proprio particolare interesse, qualsiasi condanna alle spese del giudizio è inammissibile (1).

SEZIONE IV

(Decisione 15 dicembre 1899, n. 546)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Provincia di Campobasso — Manicomio di San Lazzaro in Reggio Emilia.

Mentecatti — Donna maritata, convivente col marito impiegato dello Stato — Rimborso delle spese — Domicilio di soccorso — Continuità della dimora ultraquinquennale — Domicilio di origine.

La determinazione della competenza passiva delle spese di mantenimento di una mentecatta coniugata e convivente col marito sino al momento del ricovero, va fatta col criterio dell'art. 73 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, cioè ricercando quale fosse il domicilio di soccorso del marito nel periodo cui si riferisce la contestazione circa il rimborso.

Il fatto che il marito della mentecatta ebbe in due periodi diversi, come impiegato del Registro, residenza in

---

(1) Identica la decisione 17 novembre 1899, *n. 501, Ministero de Tesoro — G. P. A. e Congregazione di Carità di Lecce.*

La *Giust. Amm.* espresse già le sue riserve in proposito. Vedi Annata 1898, P. I, pag. 482 in nota.

una Provincia — mentre, nell'intervallo tra detti due periodi, in seguito a traslocamento, dovette abbondonare la Provincia suddetta — non induce a far considerare come acquisito da lui il domicilio di soccorso in detta Provincia, non potendo agli effetti del domicilio di soccorso ricollegarsi il secondo periodo di dimora col primo, il quale era cessato senza alcuna certezza di ritorno.

Quando non risulti acquisito il domicilio di soccorso per la dimora tenuta per più di cinque anni in luogo diverso da quello della nascita, l'onere del rimborso della spesa di ricovero rimane a carico della Provincia di origine del marito della ricoverata.

SEZIONE IV

(Decreto 17 giugno 1899, n. 332) (1)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Comune di Sorbolo (avv. Oliva)

Decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato — Omissioni — Art. 473 del Codice di procedura civile.

La disposizione dell' art. 473 del Cod. proc. civ., per far emendare nelle sentenze omissioni od errori che non ne producono la nullità, è applicabile alle decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato.

SEZIONE IV

(Decisione 30 settembre 1899, n. 438)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Tommasi ed altri — Commissione elettorale di Arezzo ed altri

Riparto delle Sezioni elettorali — Reclami — Se il relativo procedimento sia formale — Se la Commissione provinciale possa respingere alla comunale un reclamo che a questa andava prodotto — Quando vi ha ricorso alla provinciale — Se questa possa fare un nuovo riparto — Difetto di motivazione.

Il procedimento dei reclami stabilito dall'articolo 59 della legge comunale e provinciale non ha forme rigorose

---

(1) Il presente Decreto fu emanato, come i lettori vedono, a norma dell'art. 473 Cod. proc. civ., per completare il dispositivo della decisione emessa dalla IV Sezione il 24 febbraio 1899, n. 96.

ed essenziali, come quello stabilito dall'articolo 87 pei reclami contro le operazioni elettorali. E perciò non vi ha eccesso di potere se un reclamo diretto per la prima volta al presidente della Commissione provinciale sia stato da questo rimesso alla Commissione comunale, la quale lo abbia respinto per motivi di merito.

Nel caso in cui la divisione del Comune in Sezioni sia stata fatta e la Commissione elettorale comunale abbia quindi già soddisfatto al còmpito commessole dall'articolo 59, a coloro che invochino una divisione più razionale e più conforme agl'interessi del corpo elettorale non rimane che appigliarsi al reclamo di cui nell'ultimo comma dell'articolo stesso, reclamo da presentarsi alla Commissione elettorale provinciale.

La Commissione provinciale ha la stessa pienezza di giurisdizione di merito che ha quella da cui emana il provvedimento appellato; e quindi può sostituire al primo un diverso riparto delle Sezioni elettorali.

La decisione della Commissione provinciale è decisione amministrativa, nella quale, a parte l'errore di motivazione che può essere causa d'impugnativa in merito, non può gran fatto valere una generica censura di difetto di motivazione, quando questa sia pur tale che valga a dar prova della retta intenzione dell'atto.

SEZIONE IV

(Decisione 22 dicembre 1899, n. 548)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Castellano ed altri (avv. Santomartino), Cristalli ed altri (avv. Cimbali)
G. P. A. di Potenza e Comune di Pomarico

Operazioni elettorali — Mancata suggellazione dell' urna — Mancanza della firma del presidente sulla carta che chiude l'urna.

La mancanza di suggellazione dell'urna e la mancanza della firma del presidente sulla carta che chiude l'urna sono due casi di nullità distinti l'uno dall'altro, in guisa che basta una delle dette due omissioni a produrre la nullità delle operazioni elettorali.

È proprio la firma del presidente quella nella quale

il legislatore ravvisò la vera garanzia dell'integrità dell'urna, inquantochè il presidente del seggio deve per la sua qualità di magistrato ritenersi affatto imparziale ed estraneo alle lotte di partito (1).

SEZIONE IV

(Decisione 17 novembre 1899, n. 502)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Opere Pie Giani Vecchia e Giani Nuova di Sacconago (avv. San Pietro) — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Sacconago

Opere Pie — Amministrazione di fabbriceria parrocchiale — Parte elemosiniera — Concentramento — Eccezione.

Data una istituzione a favore di una Chiesa parrocchiale con l'obbligo imposto dallo stesso fondatore di doversi i fondi dividere in tre parti eguali, la prima a vantaggio della stessa Chiesa parrocchiale; la seconda da attribuirsi al parroco per celebrazione di messe; e la terza da distribuirsi dal Parroco stesso in sollievo delle povere puerpere della Parrocchia, solo i fondi contemplati in quest'ultima parte potrebbero essere soggetti a concentramento ai termini dell'art. 54 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza (2).

---

(1) Con decisione 28 luglio 1899, *n. 365*, *Imperi — Pref. di Roma*, la IV Sezione accolse la domanda di sospensione del Decreto prefettizio che aveva fissato le elezioni, poichè v'era la probabilità che le elezioni stesse potessero venire annullate.

(2) Con decisione 13 gennaio 1899, *n. 25*, *Parroco di Pinzano — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Limbiate*, fu pure respinto il ricorso contro l'ordinato concentramento delle due opere pie Bonevilla e Venasi nel Comune di Pinzano, ravvisandosi in esse il carattere di pubblica beneficenza alla generalità degli abitanti; e, tenendo conto del fatto speciale della fiducia riposta da entrambi i fondatori nei **Parroci** *pro tempore* incaricati della distribuzione dei pii legati, fu dichiarata l'opportunità che l'amministrazione della Congregazione di Carità chiamasse il Parroco a far parte dell'amministrazione dei due legati, o affidasse a lui la distribuzione delle elemosine.

Con decisione 24 febbraio 1899, *n. 101*, *Arciconfraternita del SS. Sacramento in Bari — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Bari*, fu egualmente respinto il ricorso contro il decretato concentramento del legato elemosiniero Perez affidato all'Arciconfraternita del SS. Sacramento, essendosi riconosciuto il fine generico elemosiniero del lascito suddetto.

Con decisione 10 marzo 1899, *n. 126*, *Parroco di S. Arcangelo all'Arena in Napoli — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Napoli*, fu mantenuto il concentramento del Monte di Beneficenza Rispo, essendosi ritenuto che il limitare il beneficio a una sola contrada

Se però il fondatore abbia pure disposto che il Parroco potesse diminuire la spesa delle messe al fine di aumentare, occorrendo, il fondo di speciale beneficenza alle puerpere, deve, in tal caso, ravvisarsi una delle speciali condizioni che nell'interesse della pubblica beneficenza, consigliano la eccezione dal concentramento ai sensi dell'art. 60 di detta legge.

SEZIONE IV

(Decisione 27 ottobre 1899, n. 469)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Capitolo della Chiesa Collegiata di Genzano di Roma — Ministero di Grazia e Giustizia e Comune di Genzano di Roma

Spese di culto (1) **— Decisione della G. P. A. — Ricorso gerarchico — Termine di 30 giorni per proporlo — Irricevibilità del ricorso se proposto oltre il termine suddetto.**

Nella generica disposizione dell'art. 298, testo unico, della legge comunale e provinciale 4 maggio 98, per la quale,

---

o frazione o parrocchia di una città non costituisce speciale carattere del beneficio stesso, ma speciale determinazione del luogo; e questa limitazione determinativa del luogo può essere osservata, senza detrimento del beneficio, tanto dall'amministratore se parroco, quanto dall'amministrazione se Congregazione di Carità, la quale ha l'obbligo di mantenere separati e distinti i patrimoni degli enti amministrati. Salvo al parroco di fare le opportune pratiche presso la Congregazione di Carità per essere ammesso a far parte della gestione delle rendite di che trattasi.

Del pari con decisione 13 ottobre 1899, *n. 450, Parroco di Porto Ceresio — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Porto Ceresio*, fu mantenuto il concentramento nella Congregazione di Carità dell'Opera Pia esistente nel Comune di Porto Ceresio per dotazione a fanciulle povere, sia per la esiguità della rendita, che per la piccolezza del Comune, solo dichiarando che tra gli obblighi imposti dal fondatore alle fanciulle dotande essendovi quello anche del matrimonio religioso, era il caso di chiamare il parroco a far parte della Congregazione di Carità nelle deliberazioni riferentisi all'erogazione del lascito.

Con altra decisione 17 novembre 1899, *n. 490, Brioschi — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Agrate Brianzo*, fu ritenuto che, per la parte dotalizia, il non essere, nel caso, specificato che le doti del lascito dovessero distribuirsi unicamente a fanciulle povere, non costituisca una di quelle circostanze speciali che possono esimere la pia istituzione dal concentramento. Fu quindi respinto il ricorso e mantenuto il disposto concentramento.

(1) Con decisione 21 luglio 1899, *n. 357, Com. di Montelongo — Min. di Grazia e Giustizia*, in materia di spese di culto, la IV Sezione, pronunziandosi interlocutoriamente, ordinò che, a cura del ricorrente Comune, il ricorso venisse notificato al Vice-Parroco e alla Direzione Generale del Fondo per il Culto, sebbene il ricorso stesso fosse stato notificato *ab initio* al Ministero di Grazia e Giustizia.

in mancanza di un termine stabilito da leggi speciali, il ricorso in via gerarchica dev'essere proposto nel termine di giorni 30 dall'intimazione dell'atto impugnato, si comprendono anche i ricorsi che dai Consigli comunali e dai prefetti possono proporsi contro le decisioni della G. P. A. pei quali, nessun termine speciale essendo stabilito, deve valere il termine generale.

Pertanto deve dichiararsi irricevibile il ricorso gerarchico proposto dal Comune oltre il termine di 30 giorni contro la decisione della G. P. A. con cui si disponeva la reiscrizione nel bilancio comunale di una somma annuale per spese di culto. E se, per contrario, il ricorso suddetto fu accolto, deve annullarsi il decreto con cui fu revocata la decisione della G. P. A., e dichiararsi la irricevibilità del ricorso medesimo.

SEZIONE IV

(Decisione 22 dicembre 1899, n. 554)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Ministero del Tesoro — Congregazione di carità di Mombaccaro

Inabili al lavoro — G. P. A. — Termine perentorio di 20 giorni.

In materia di rimborso di spese per mantenimento di inabili al lavoro, la G. P. A. deve dichiarare irricevibile il ricorso prodotto contro l'ordinanza dell'Intendente di finanza oltre il termine perentorio di 20 giorni stabilito dall'art. 26 del R. D. 19 novembre 1889 (1).

SEZIONE IV

(Decisione 28 luglio 1899, n. 370)

Presidente ff. ASTENGO — *Relatore* SCHANZER

Comune di Treviso — Intendenza di Finanza di Treviso.

Inabili al lavoro — Spese — Comuni — Esercizi finanziari.

Per determinare l'effettivo obbligo del Comune a concorrere nelle spese per mantenimento d'inabili al la-

---

(1) Giurisprudenza costante — Identiche le decisioni 1° dicembre 1899, *n. 519, Ministero del Tesoro — G. P. Amministrativa di Cuneo e Comune di Savigliano*, e 15 settembre 1899, *n. 423, Ministero del Tesoro — Congregazione di carità di Cona*. E con decisione 9 dicembre 1899, *n. 537, Ministero del Tesoro — Congregazione di Imola,* fu ribadita ancora una volta la massima che la G. P. A., in tema di rimborso di spese per mantenimento d'inabili, decidono in base alla legge 1° maggio 1890.

voro si devono considerare separatamente gli uni dagli altri gli avanzi dei singoli esercizi finanziari del Comune, anzichè considerarli in complesso.

I carichi di ciascun anno nelle singole rimanenze attive dei bilanci degli anni ai quali le spese anticipate si riferiscono si devono assegnare tenendo conto altresì della distinzione a farsi tra l'anno finanziario dello Stato e l'anno solare che regola i bilanci dei Comuni.

Nella liquidazione delle spese da rimborsarsi allo Erario per mantenimento d'inabili al lavoro, non spetta al Comune il sindacare l'opera dell'Intendente di finanza sotto l'aspetto tecnico o contabile e neppure sotto quello della esatta conformità delle liquidazioni alle prescrizioni di legge dettate nell'interesse dell'Erario, quando dalla inosservanza di tali prescrizioni non sia derivato danno al Comune.

SEZIONE IV

(Decisione 24 febbraio 1899, n. 105)

Presidente GIORGI — *Relatore* SCHANZER
Romualdi ed altri — Comune di Panicale

Decisioni della G. P. A. — Motivazione — Riparto dei consiglieri fra le frazioni.

A norma dell'art. 26 del regolamento 10 giugno 1889, per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, i provvedimenti della G. P. A. debbono essere motivati, e tale prescrizione è da osservarsi rigorosamente specie quando trattasi di provvedimenti che hanno in qualche modo carattere giurisdizionale, come appunto sono quelli che le Giunte prendono pel riparto del numero dei consiglieri comunali fra le frazioni di un Comune (1).

(1) Nel caso la motivazione del deliberato della G. P. A. dell'Umbria, impugnato dai ricorrenti, era insufficiente e contraddittoria, perocchè da una parte la Giunta dichiarava non poter riconoscere il carattere di frazione ad ogni piccolo centro abitato indicato dalla proposta del Consiglio comunale, e dall'altra parte affermava di riunire fra loro quelle che avevano comunanza d'interessi, facendo credere con ciò di aver voluto fare un raggruppamento di frazioni singole e distinte in una circoscrizione sola. E tale contraddittorietà di motivazione appariva tanto più grave e significante, in quantochè, mentre Montali con 580 abitanti e soli 31 elettori e Missiano con 328 abitanti e 22 elettori furono sepa-

SEZIONE IV

(Decisione 3 febbraio 1899, n. 75)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Congregazione di Carità di Piacenza — Comune di Piacenza.

Inabili al lavoro — Rimborso di spese — Intervento in causa — Competenza della G. P. A.

In tema di rimborso di spese di spedalità, dedotta dal Comune innanzi la G. P. A. la esistenza di altri enti preferibilmente obbligati al rimborso della spesa che a suo carico era stata posta dall'Intendenza di Finanza, e chiesto poi espressamente l' intervento in causa della Congregazione di Carità, non è censurabile la G. P. A. se ha creduto di integrare il giudizio, facendo diritto a tale domanda.

Nè la decisione della G. P. A. può essere inficiata perchè vi è detto che si ordina di ufficio l'intervento in causa della Congregazione di Carità, quando sta in fatto che la statuizione medesima fu emessa in conformità di espressa domanda fatta dal Comune, e ciò risulti dalla motivazione in fatto della decisione stessa.

SEZIONE IV

(Decisione 10 novembre 1899, n. 486)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Comune di Quinzano — Intendenza di finanza di Verona.

Ricorso alla IV Sezione — Acquiescenza al provvedimento impugnato — Decorrenza dei termini — Inammissibilità.

Allorchè dagli atti risulta che il ricorrente, oltre ad aver prodotto fuori termine il ricorso alla IV Sezione, abbia fatta acquiescenza al provvedimento impugnato col ricorso stesso, questo deve dichiararsi inammissibile (1).

---

rate e rese autonome nella elezione dei consiglieri, si volle invece riunire a Tavernelle la frazione di Manzianino, risultante come tale dal censimento ufficiale della popolazione del 1881 ed avente 576 abitanti con 65 elettori. Non è detto che la G. P. A. possa, nel suo apprezzamento sulla esistenza e delimitazione delle singole frazioni, allontanarsi anche dalle risultanze del censimento, ma il fare ciò rende più imprescindibile l'obbligo della motivazione, mentre la deliberazione impugnata non conteneva che semplici asserzioni e considerazioni generiche.

(1) Per le stesse ragioni de' termini trascorsi e dell'acquiescenza data al provvedimento, fu dichiarata la irricevibilità del ricorso colla

SEZIONE IV

(Decisione 21 luglio 1899, n. 359)

Presidente GIORGI — *Relatore* RACIOPPI

Ministero del Tesoro — Congregazione di carità di Biccari.

Inabili al lavoro — Rimborso di spese di ricovero — Dimora fatta in un Comune anteriormente alla legge 17 luglio 1890.

La dimora ultraquinquennale in un Comune, compiuta prima dell'attuazione della legge 17 luglio 1890, non fa acquistare il domicilio di soccorso, agli effetti dell'onere delle spese di ricovero da rimborsarsi allo Stato (1).

SEZIONE IV

(Decisione 9 dicembre 1899, n. 540)

Presidente GIORGI — *Relatore* SANDRELLI

Ministero del Tesoro — Comune di Pontecchio.

Inabili al lavoro — Rimborso di spese — Mancata notifica al Comune dell'ordinanza di ricovero.

Non nuoce il difetto di notifica al Comune dell'ordinanza di ricovero, quando non contestandosi dal Comune

---

decisione 20 ottobre 1899, *n. 455, Coli Gaetano — Ministero della Pubblica Istruzione.*

In tale decisione la Sezione riaffermò la sua giurisprudenza « non esser lecito valersi di un atto qualsiasi di conferma di un antico provvedimento, per riaprire i termini da lungo tempo scaduti e far luogo ad un ricorso evidentemente intempestivo. »

Inoltre con decisione 23 giugno 1899, *n. 315, Parroco e Fabbriceria di Postino — Congregazione di Carità di Dovera e Ministero dell'Interno,* fu dichiarato irricevibile il ricorso contro il decretato concentramento dell'Opera pia Farduolo, poichè si era già dato volontariamente esecuzione al relativo decreto, e inoltre il ricorso alla IV Sezione era stato prodotto fuori termine.

Similmente con decisioni 10 novembre 1899, *n. 485, Municipio di Modena — Prefetto di Modena e Ospedali Riuniti di Roma;* 7 luglio 1899, *n. 338, Pressani — Comune e G. P. A. di Catania*; 15 settembre 1899, *n. 425, Ministero del Tesoro — G. P. A. di Perugia e Confraternita della Misericordia di Spoleto;* fu pure dichiarata l'irricevibilità del ricorso per essere stato proposto fuori termine.

(1) Anteriormente a questa legge era in vigore il principio del domicilio di origine, cioè il luogo di nascita, come tra le altre decisioni fu detto con quella del 5 maggio 1899, *n. 216, Min. del Tesoro — Comune di Montemaggiore Belsito.*

Negli stessi sensi della decisione che annotiamo sono le altre del 7 aprile 1899, *n. 161, Comune di Olgiate Olona — Comune di Busto Arsizio,* e 18 agosto 1899, *n. 386, Comune di Varese — Prefetto di Como.*

la sussistenza delle condizioni richieste dall'art. 81 della legge 30 giugno 1889, n. 6144 per farsi luogo al ricovero, l'omissione di quella formalità non può avere pregiudicato in nessun modo i diritti del Comune.

Ove, in tal caso, la G. P. A., soffermandosi all'eccezione pregiudiziale della mancata comunicazione dell'ordinanza, non abbia esaminato il ricorso del Comune contro la deliberazione di riparto dell'Intendenza di finanza, la IV Sezione, annullando la decisione della Giunta medesima, deve rinviarle gli atti affinchè conosca e pronunzi sul merito del reclamo ai termini dell'art. 26 del R. D. 19 novembre 1889.

SEZIONE IV

(Decisione 16 giugno 1899, n. 291)

Presidente GIORGI — *Relatore* PERLA

Ministero del Tesoro — Comune di Roccantica.

Inabili al lavoro — Età di nove anni — Presunzione di legge — Obbligo dei Comuni al rimborso delle spese di mantenimento

La presunzione legale d'inabilità al lavoro dipendente dall'età inferiore agli anni nove cessa naturalmente col compiersi di tale periodo; ma ciò non importa che ove un fanciullo ricoverato per disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza sia di fatto lasciato nell'ospizio anche oltre quella età, debbano per semplice effetto della scadenza del detto termine ritenersi sciolti da ogni concorso alla spesa di mantenimento gli enti locali obbligati per legge a un tale onere (1).

---

(1) Basta infatti considerare che l'art. 81 della legge di pubblica sicurezza provvede espressamente al caso, dando dritto agli Enti stessi di far constatare se le persone ricoverate si trovino tuttora nelle condizioni che ne determinarono l'ammissione a carico della pubblica assistenza, e coerentemente a tale disposizione l'art. 8 del Decreto legislativo 19 novembre 1889 ha stabilito la procedura occorrente in tali evenienze a provocare la revoca de' relativi provvedimenti. Se quindi gli Enti interessati non si valgono di questo mezzo legale di verificazione e non curino di promuovere dall'autorità competente una novella ordinanza che dichiari cessata ogni ragione di ricovero, non possono che attribuire a sè stessi gli effetti della omissione e non vi sarebbe motivo perchè della loro incuria dovesse rispondere l'Amministrazione erariale tenuta semplicemente ad anticipare la spesa e non obbligata a sostenerla definitivamente che in via sussidiaria, nell'esclusiva ipotesi d'impotenza economica degli Enti anzidetti.

SEZIONE IV

(Decisione 7 luglio 1899, n. 333)

Presidente GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Occhetti — Opera Pia De Giovanni e Ministero dell' Interno.

Borsa di studio — Opera pia De Giovanni — Interpretazione dello statuto — Durata del sussidio.

In base allo statuto dell'Opera Pia De Giovanni in Monte Roero, approvato con R. D. 21 novembre 1879, non è prescritto che il sussidio da dare ai giovani studenti debba durare assolutamente dal 1° novembre al 31 luglio di ciascun anno, potendo, anzi dovendo, il sussidio medesimo cessare col 30 giugno, se in questo mese abbiano luogo gli esami finali.

SEZIONE IV

(Decisione 22 dicembre 1899, n. 549)

Presidente GIORGI — *Relatore* DE CUPIS

Schellini (avv. Scialoia) — Ministero della Guerra

Promozione da colonnello a generale — Quale sia il carattere delle aggiunte fatte dal R. D. 25 maggio 1899 al Regolamento sull'avanzamento dell'Esercito — Colonnello giudicato promovibile a generale — Limite di età già oltrepassato — Trattamento da usarsi all'altro che, per la promozione del primo, sia stato collocato in posizione ausiliaria.

Delle aggiunte che al regolamento sull'avanzamento del R. Esercito, approvato col R. D. 18 maggio 1898, n. 172, furono apportate col R. D. 25 maggio 1899, debbono considerarsi come interpretative quelle del § 90 bis *ed interpretativa di conseguenza anche l'aggiunta fatta al 2° capoverso del § 130, che è coordinata alla prima, come lo è quella apportata al § 85.*

Errato quindi era il modo con cui per lo innanzi si applicava, per i colonnelli giudicati promovibili al grado di generale, il § 130, mantenendo nell'esercito permanente i colonnelli che avessero raggiunta l'età massima stabilita pel loro grado, in attesa che si rendesse vacante il posto di generale cui fosse annessa la carica per la quale ciascuno di essi era stato giudicato idoneo.

Ove però tale errore sia stato commesso a favore di un colonnello, danneggiando colui che in suo luogo avrebbe dovuto essere promosso, l'errore stesso non può essere portato a conseguenze ulteriori oltre a quella della già mancata promozione.

E perciò, restando ferma la promozione del primo, come fu legittimamente compiuta quando imperava l'interpretazione predetta, giustizia vuole che a favore del secondo sia usato lo stesso trattamento; e che sia annullato il Decreto che lo collocava in posizione ausiliaria per avere raggiunto il limite di età, prima che si rendesse vacante il posto di generale, per la quale carica era stato dichiarato idoneo.

Considerato che di prima importanza per la soluzione della controversia è la indagine se semplicemente interpretative o piuttosto modificative debbano ritenersi le aggiunte che al regolamento per la esecuzione della legge sull'avanzamento nel R. Esercito, approvato col Regio Decreto del 18 maggio 1898, n. 172, furono introdotte col R. Decreto del 25 maggio 1899 col § 90 *bis*, col capoverso apposto al § 85 e con le parole inserite nel 2° capoverso del § 130. Col § 90 *bis* si dispose: « La promozione ai gradi di ufficiale generale è subordinata alla condizione che vi sia vacante il posto di titolare di una carica attribuita al grado immediatamente superiore per la quale il candidato sia giudicato idoneo, giusta il disposto del 1° capoverso del § 163. » Le altre due aggiunte fatte ai §§ 85 e 130 sono disposizioni di coordinamento a quella del § 90 *bis*; ma la seconda ha più diretto riferimento al caso in esame, e per essa il 2° capoverso del § 130, di cui sovra fu riferito il primo capoverso, vien del seguente tenore: « Nell'applicare il disposto dal precedente capoverso devesi avere riguardo: per i maggiori generali e per i colonnelli alla condizione cui è subordinata la loro promozione, giusta il disposto del § 90 *bis*. »

Considerato che non è fra le parti contestato, e risulta d'altronde manifestamente dagli atti di causa che col nuovo § 90 *bis* non si è fatto altro che tradurre in espressa disposizione ciò che in pratica già osservavasi come logica conseguenza del coordinamento del § 83 al 163

nel primo dei quali è disposto che: « In quei ruoli ed a quei gradi nei quali l'avanzamento ha luogo esclusivamente ad anzianità ed esclusivamente a scelta, la promozione da farsi giusta il disposto del § 13 spetta, di mano in mano che si fa vacante un posto devoluto all'avanzamento, al primo inscritto nel rispettivo quadro di avanzamento. » E nel secondo: « La Commissione centrale oltre al pronunciarsi sulla promovibilità ai gradi di generale, esprime anche parere circa la designazione degli ufficiali generali alle diverse cariche per essi stabilite dalla legge sull'ordinamento dell'esercito e dalle tabelle graduali e numeriche di formazione. » Per la quale disposizione è abbastanza chiaro che questa designazione alla carica, da farsi dalla Commissione centrale nel giudizio cui essa procede nella promovibilità al grado di generale, si risolve in una specificazione o determinazione dello stesso giudizio di promovibilità. Ed infatti, nella relazione con la quale venne dal Ministero presentata all'esame di questo Consiglio la proposta delle aggiunte suindicate, veniva espressamente dichiarato: « Laddove non venisse seguìto questo criterio non potrebbesi fare a meno di ricorrere o all'uno o all'altro dei seguenti espedienti: promuovere al grado superiore assegnandolo al posto fattosi vacante, il colonnello o maggior generale primo inscritto sul quadro di avanzamento, sebbene egli non sia stato dichiarato idoneo alla carica corrispondente alla vacanza verificatasi, o arrestare l'avanzamento degli inscritti successivi nello stesso quadro di avanzamento fino a quando per il colonnello o maggior generale anzidetto si faccia vacante il posto di titolare di una carica per la quale egli fu dichiarato idoneo. Il primo espediente è talmente contrario all'interesse del servizio da poterlo dire assurdo; il secondo, evidentemente, è pure sfavorevole all'interesse del servizio; ed inoltre... di fronte a questa condizione di cose, questo Ministero non esitò a mettere in corso una proposta di modificazione al regolamento di avanzamento, intesa ad ovviare al lamentato inconveniente, quantunque l'attuale testo del § 83 del regolamento, sebbene in modo implicito, si presti alla interpretazione che la promozione spetta al primo inscritto nel quadro di avanzamento soltanto quando egli sia stato giudicato idoneo a coprire la carica inerente al posto che si è fatto vacante; e ciò in relazione al citato § 163. »

Considerato che se, come dalle premesse considerazioni discende, la disposizione del § 90 *bis* deve essere tenuta in conto di disposizione interpretativa, ed interpretativa di conseguenza anche l'aggiunta fatta al 2° capoverso del § 130, che è disposizione coordinata a quella del § 90 *bis*, viene di conseguenza che errato essendo il modo con cui per lo innanzi, per i colonnelli giudicati promovibili al grado di generale portavasi ad applicazione il § 130, la promozione del colonnello Cardone, che potè solo aver luogo per essere stato mantenuto nell'esercito permanente dopo raggiunta l'età massima pel grado di colonnello in attesa che si rendesse vacante il posto cui fosse annessa la carica per la quale era stato giudicato idoneo, non può non considerarsi quale effetto di un errore, che in riguardo a colui che in suo luogo avrebbe dovuto essere promosso, non può essere portato a conseguenze ulteriori da quella della già mancata promozione.

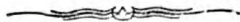
E dicesi non potere tale errore essere portato a conseguenze ulteriori da quella della già mancata promozione, perchè la promozione del colonnello Cardone essendo avvenuta quando imperava ed era tenuta per buona la interpretazione per la quale potè farsi luogo a quella promozione, deve la promozione stessa come fatto legittimamente compiuto essere mantenuta in vigore; ma conviene pur anco considerare che questo fatto compiuto per effetto di erronea interpretazione di regolamento, in quanto può avere conseguenze in rapporto ad altri, non può avere valore maggiore di quello che avrebbe una sentenza emessa in pari condizioni, i cui effetti si ripercuotessero sopra persona che non fosse stata parte in causa.

Il giudicato, quantunque per sopravvenuta interpretazione della legge risultasse errato, rimarrebbe fermo rispetto a coloro in cui confronto fu reso, ma non potrebbe negarsi a colui che, non essendo stato parte in causa, potrebbe indirettamente aver nocumento dal medesimo, d'invocare a suo vantaggio la nuova interpretazione. La sentenza che fu resa non in suo confronto non potrebbe ad esso portar nocumento.

E se nel campo del diritto amministrativo il diritto del terzo non può aver sempre una così assoluta garanzia, perchè, specie per i movimenti personali, ciò che per errore

si compie in vantaggio dell'uno non può non volgere a danno dell'altro, giustizia vuole che il danno rimanga circoscritto agli effetti connessi ed immediati dell'atto compiuto, e che se una *fictio juris* può permettere una limitazione del danno, non sia questa negata. È questa in sostanza un'applicazione a caso analogo della notissima regola di diritto: *Quod contra rationem iuris constitutum est non debet perduci ad consequentias;* dappoichè non men sentita è la voce della giustizia in queste parole: *Quod contra intellectum legis perfectum est non debet ad consequentias trahi.*

Considerato che allo stesso giudizio si perverrebbe per via anche più breve se alle disposizioni finora esaminate volesse darsi carattere di disposizioni modificative, dappoichè in tal caso sarebbe assai facile osservare che il decreto modificativo, portando la data del 25 maggio, non avrebbe potuto retroagendo cambiare la condizione di diritti formatasi già pel colonnello Schellini per le norme vigenti al momento in cui compievasi per lui l'età massima pel grado che rivestiva, locchè avvenne il 9 dello stesso mese.

Questa IV Sezione accoglie il ricorso, ecc.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI UNITE

(Decisione 27 gennaio 1899 *)

Presidente FINALI — *Relatore* MARTUSCELLI

Sacchi (avv. Sacchi), ricorrente

Destituzione dello impiegato — Perdita del diritto alla pensione — Se il Ministro possa allontanarsi dal parere della Commissione — Revoca della destituzione — Se, agli effetti della pensione, sia necessario sentire la Commissione.

La destituzione è provvedimento disciplinare compreso nel potere discrezionale del Ministero, e solo per l'aggravante della privazione del diritto alla pensione richiedesi l'osservanza delle forme prescritte dall'art. 32 della legge 14 aprile 1864 a garanzia dello impiegato, rimanendo sempre al Ministro la facoltà di non uniformarsi al parere della Commissione, quando, dopo chiestolo, ravvisi opportuno di destituire l' impiegato senza fargli perdere il diritto alla pensione.

Il non aver sentita la Commissione suddetta prima di emanare la revoca di precedente destituzione con perdita della pensione è da riguardare come una irregolarità del procedimento amministrativo, senza conseguenze pel merito intrinseco dell'atto, che rimane quello di un provvedimento disciplinare, nè per la tutela del diritto dello impiegato il quale rientra nello esercizio del suo diritto ad ottenere la pensione.

Attesochè, se per l'articolo 32 della legge 14 aprile 1864 (corrispondente all'articolo 183 del testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari), perchè alla destituzione di

---

* Facciamo osservare anche in quest'anno che *non essendoci* presso la *Corte dei Conti la pratica di pubblicare le decisioni all'udienza*, come si fa presso le altre Magistrature, continueremo a seguire la *data della deliberazione* in Camera di Consiglio, ma **sempre** dell'**anno in corso**.

Rinnoviamo però ancora una volta il nostro voto che venga a colmarsi al più presto questa lacuna, e così eliminarsi gl'inconvenienti cui dà luogo il sistema vigente, come vedemmo nella *nota* alla prima decisione del 1896.

un impiegato sia congiunta la perdita del diritto a pensione dev'essere sentita la speciale Commissione istituita con la indicata disposizione di legge, non ne segue che la destituzione non sia meno per sè stessa un provvedimento disciplinare compreso nel potere discrezionale del Ministro, sicchè solo per l'aggravante della privazione del diritto a pensione richiedesi l'osservanza delle forme sopraindicate a garanzia dell'impiegato, rimanendo sempre al Ministro la facoltà di non uniformarsi al parere della Commissione, quando, dopo chiestolo, ravvisasse opportuno di destituire l'impiegato senza fargli perdere il diritto alla pensione;

Che da ciò non deriverebbe colla detta legge che fosse da sentire la stessa Commissione per potere revocare la destituzione inflitta, la revoca importando modificazione del precedente provvedimento disciplinare che fa rientrare l'impiegato nel diritto comune rispetto alla pensione;

Che non pertanto l'articolo 22 della legge 15 giugno 1893 (corrispondente all'articolo 185 del citato testo unico) prescrive che anche per la revoca della destituzione con perdita del diritto a pensione debba sentirsi dal Ministero l'accennata Commissione speciale. Su di che importa osservare che il voto della Commissione essendo sempre consultivo, il Ministro ha l'obbligo di chiederlo e di uniformarvisi solo quando intende che alla destituzione vada congiunta la perdita del diritto a pensione. Nel caso della revoca invece deve sentirla perchè la legge lo vuole, ma non ha lo stesso scopo come nell'altro caso.

Il non averla sentita prima di emanare il decreto di revoca di precedente destituzione con perdita della pensione, è quindi da riguardare come un'irregolarità del procedimento amministrativo, senza conseguenze pel merito intrinseco dell'atto, che rimane quello di un provvedimento disciplinare, nè per la tutela dell'impiegato, il quale rientra per esso nell'esercizio del suo diritto ad ottenere la pensione;

Che ove poi si tengano presenti i motivi della suindicata disposizione della legge del 1893 (quali si desumono dalla discussione che su di essa ebbe luogo nella Camera dei deputati), si scorge che con quella disposizione s'intese dare un'ulteriore garanzia all'impiegato destituito con perdita della pensione, quasi che alla Commissione potesse questo, se inascoltato dall'Amministrazione, ricorrere di-

rettamente per ottenere che sia riconosciuto d'esserglisi inflitta una indebita punizione.

Ma questo nella fattispecie non si verificava, dacchè il riconoscimento dell'indebita punizione inflitta al Sacchi fu fatto dal Ministro, quando, avvalendosi del suo potere disciplinare, revocò la di lui destituzione, onde il parere della Commissione pel decreto di revoca non sarebbe stato che di pura forma e privo intrinsecamente di qualunque contenuto efficace a dar valore al provvedimento;

Che ciò ad ogni modo induce a rincalzare l'osservazione precedente che si tratti di un errore di procedura amministrativa incorso nella emanazione del decreto 1° dicembre 1895, non rilevato dalla Corte in sede di riscontro preventivo e che sarebbe ora assai malagevole riparare, mutata la persona del Ministro che l'ha emanato, e dopo tanto lasso di tempo trascorso. Onde equità consiglia che abbiano il loro pieno effetto tanto il detto decreto 1° dicembre 1895 quanto il successivo di rettifica del 2 gennaio 1896, con cui, revocato il precedente decreto di destituzione del Sacchi, venne questo dispensato invece dal servizio. Questo ora si presenta alla Corte con la veste d'impiegato dispensato dal servizio per chiedere la pensione che per legge gli spetta, e non lo si può respingere, perchè senza sua colpa s'incorse nel decreto di revoca in un errore di procedura non rilevato, nè corretto in tempo, e ad ogni modo non sostanziale, nè tale da poterne invalidare la efficacia.

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla la deliberazione impugnata.

SEZIONE III

(Decisione 7 marzo 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* PETRECCA

Comune di Siderno (avv. Tripepi) — Correale (avv. Parpagiolo).

Quote inesigibili d'imposte comunali — Rimborso — Competenza del Consiglio comunale — Rimborsi ammessi — Irregolarità di forme denunciate in sede di appello — Il rimborso non si estende alle spese degli atti esecutivi.

Sulle domande di rimborso di quote inesigibili proposte al Comune dall'esattore comunale è competente a deliberare il Consiglio comunale (1).

---

(1) Ciò è conforme all'articolo 36 del R. D. 6 luglio 1890, n. 7036.

Se il Consiglio comunale ammise i rimborsi, ed il suo operato fu approvato dal Consiglio di Prefettura, non è il caso di rientrare nello esame delle somme già legalmente rimborsate per piccole irregolarità di forme tardivamente denunciate dal Consiglio comunale in sede di appello.

A concedere all'esattore oltre il rimborso delle somme non esatte anche quello delle spese di esecuzione, osta la disposizione dell'art. 91 della legge 20 aprile 1871.

Considerato che il procedimento tenuto pei rimborsi delle quote inesigibili fu conforme alle norme della legge, giacchè le domande furono presentate in tempo ed ammesse, non dalla Giunta, ma dall'Autorità che ne aveva la competenza, cioè dal Consiglio comunale, il quale ne fece materia di larga discussione, avendo, prima di ammettere i rimborsi, nominata una Commissione per riferirne dopo minuto e rigoroso esame dei documenti, e poi, nelle deliberazioni, rinviato ad altra riunione i provvedimenti per le partite non bene giustificate; onde è lecito di ritenere, per quelle ammesse, la perfetta regolarità e tempestività degli atti;

Che le deliberazioni consigliari, rese esecutorie dal visto dell'autorità tutoria, ebbero in effetto la loro piena esecuzione il 18 novembre 1896, con la emissione dei relativi mandati, i quali, come era naturale, furono portati in esito nel conto del 1896;

Che nell'esame di questo conto, nonostante la nota generica dei revisori, di non doversi ammettere i rimborsi, perchè tardive le domande e non esaurite le pratiche sulla irreperibilità e la nullatenenza dei reddenti, non avendo il Consiglio comunale con la deliberazione del 7 maggio 1898 revocata quella del 27 giugno, che aveva concessi i rimborsi, nè proposta alcuna eccezione, ma semplicemente dichiarato che, tenute presenti le osservazioni dei revisori, si approvava il conto — ben a ragione il Consiglio di prefettura, visto che tutti i mandati erano regolarmente tratti nei limiti della previsione, approvò alla sua volta il conto con la deliberazione dell'11 maggio 1898 che ora il Comune impugna;

(1) Cfr., in ordine a rimborsi di tasse comunali, la decisione 13 dicembre 1898, *Comune di Teramo* e *De Sanctis*, riportata in quell'annata alla P. II, pag. 123.

Che, così stando le cose, non sarebbe più il caso di rientrare nello esame delle quote rimborsate, già legalmente ammesse, per piccole irregolarità di forma, che tardivamente sono state eccepite dal Comune, per impugnare la deliberazione del Cons. di prefettura, la quale nessuna censura può meritare per avere ammesso i due mandati, trovandoli regolari e giustificati e non impugnati dal Comune;

Che nondimeno, comprendendo i mandati stessi non solo il rimborso delle quote inesatte, ma anche una parte delle spese di esecuzione, che il Consiglio comunale *per essere longanime verso l'esattore* concedeva nella misura di un quarto della somma domandata, e questa graziosa concessione trovando ostacolo nell'art. 91 della legge 20 aprile 1871, che mette a carico degli esattori le spese di riscossione, ne segue che i mandati possono essere ammessi solo per le quote d'imposta che si rimborsano e debbono perciò essere ridotte alla somma complessiva di lire 3,011. 80, mettendo a debito del contabile le rimanenti lire 227. 62 da lui indebitamente riscosse per rimborso di spese.

Per questi motivi, decide di ammettere i mandati per lire 3,011. 80, ecc. e di dare carico al contabile per le rimanenti lire 227. 62.

SEZIONE III

(Decisione 24 gennaio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* PATERNOSTRO

Procuratore Generale della Corte dei Conti — Taverni e Gremmo

Responsabilità dei funzionari — Pagamento fatto al cedente in luogo che al cessionario, non ostante la cessione notificata al Ministero — Prefettura — Ministero — Funzionarii che presero parte alla redazione e che approvarono e firmarono la nota, causa del danno.

Non sono responsabili i funzionari della Prefettura per lo erroneo pagamento fatto ad una Ditta appaltatrice delle somme ad essa dovute in conseguenza di appalto, non ostante la cessione da essa fatta a favore di altra Ditta dei suoi crediti verso lo Stato, se ricevette dal Ministero competente una incompleta informazione della avvenuta cessione, al Ministero notificata, e se, avendo richiesto schiarimenti al Ministero, questi rispose in modo equivoco, sì da indurla nell'errore di pagare al cedente invece che al cessionario.

La responsabilità del danno subito dallo Stato ricade invece su quei funzionari del Ministero che ebbero parte nella compilazione della nota, e cioè su colui che ne redasse la minuta, e su quello che la rivedette e l'approvò, e con la sua firma le conferì autorità di ordine ministeriale.

Considerato che il danno dell'Erario dello Stato di cui si chiede il risarcimento nel presente giudizio risulta chiaramente provato dal fatto del doppio pagamento della somma di lire 2,105. 36 eseguito dalla prefettura di Massa, da prima alla Ditta Bucciarelli e poscia alla Ditta Spada-Flamini cessionaria dei crediti di quella.

Che la causa di tale doppio pagamento deve riconoscersi nel fatto che la prefettura di Massa, ignorando il contenuto preciso dell'atto di cessione intervenuto tra la Ditta Bucciarelli e la Spada-Flamini, perchè ad essa non comunicato, ritenne che il pagamento alla Ditta Bucciarelli con quietanza della Ditta Spada-Flamini dovesse limitarsi alla sola rata del quarto trimestre 1883 della contabilità carceraria. Ed a tale interpretazione ben si prestava il tenore stesso della nota ministeriale del 26 dicembre 1884, colla quale il Ministero, autorizzando il pagamento della detta rata, avvertiva la prefettura di Massa che la Ditta Bucciarelli aveva fatto cessione dei suoi crediti alla suddetta Ditta Spada-Flamini e che perciò occorreva intestare *un vaglia del Tesoro* a favore di Giacomo Bucciarelli con quietanza della Ditta Spada-Flamini. E che la Prefettura non conoscesse la sostanza della cessione predetta, e perciò la necessità di introdurre la clausola con quietanza della Ditta Spada-Flamini anche ai successivi pagamenti dei rilievi del materiale mobile dovuti dalla nuova Ditta Sindici alla antica Bucciarelli, si desume dal fatto che la detta Prefettura per ben due volte (nel 29 dicembre 1884 e nel 19 gennaio 1885) chiese al Ministero se poteva fare questi altri pagamenti alla Ditta Bucciarelli.

Ed è notevole che la prima di dette richieste fu fatta nel 29 dicembre 1884, ossia dopo la notifica avuta della cessione alla Ditta Flamini; il che dimostra che la Prefettura, malgrado tale notizia, dubitava che fosse limitata la cessione e però la condizione del pagamento al cessionario, ai soli crediti derivanti dalla contabilità carceraria.

Che alla prima di tali richieste non fu data alcuna risposta, e la nota prefettizia fu passata agli atti, ed alla seconda fu risposto, senza altro, così, in data 21 gennaio 1885: *In relazione poi alla nota in margine segnata, si autorizza la S. V. a pagare la rata delle riconsegne dalla nuova alla cessata impresa carceraria.*

Dopo ciò se la Prefettura di Massa è caduta in errore, questo errore è stato determinato dal modo incompleto col quale il Ministero l'ha informata dell'avvenuta cessione di credito, e più ancora dalla forma della lettera sopracitata del 21 gennaio 1885, colla quale si autorizzava il pagamento alla Ditta Bucciarelli senza avvertire, come era suo obbligo, massime dopo il dubbio sollevato dalla Prefettura, che anche questi altri pagamenti dovevano farsi con quietanza della Ditta cessionaria.

La Prefettura di Massa dunque è immune da responsabilità per il doppio pagamento, e la responsabilità va ricercata negli autori della lettera 21 gennaio 1885 che trasse in errore la Prefettura.

Chi è, o chi sono, i responsabili di quella lettera? Nessun dubbio che chi scrive la minuta di una lettera ufficiale non fa che elaborare un progetto, il quale non diventa effettivo se non col visto del superiore, che lo ha ordinato, che lo approva e che lo firma dopo copiato. Se non che il redigere un progetto di documento ufficiale di questo genere vuolsi considerare in modo sostanzialmente diverso da un'operazione materiale di scritturazione o di copiatura; imperocchè il minutante è un ufficiale pubblico che conosce la materia della cui trattazione è incaricato, egli deve esprimere concetti in armonia col regolare servizio di cui è incaricato; deve consultare i precedenti e dare al suo elaborato forma e sostanza che risponda a quelle esigenze di servizio che le circostanze impongono. E nel caso concreto il sig. Taverni non avrebbe dovuto prima, nel 29 dicembre 1884, porre, come fece di sua autorità, agli atti la lettera del prefetto di Massa che chiedeva norme circa il pagamento da fare delle rate della riconsegna, avrebbe dovuto invece rispondere che la cessione alla Ditta Flamini riguardava tutti i crediti del Bucciarelli; cosa che la Prefettura ignorava; e che, quindi innanzi, tutti i pagamenti dovevano esser fatti alla Ditta cessionaria.

Ma questa avvertenza neppure fu fatta, quando nel 19 gennaio 1895 la stessa prefettura, reiterando la domanda, chiese se poteva pagare alla Ditta Bucciarelli; che anzi questa volta lo stesso signor Taverni scrisse la minuta della risposta in modo da assicurare il prefetto che veramente il pagamento doveva esser fatto *alla impresa cessata*.

Pare adunque che non possa revocarsi in dubbio che il sig. Taverni sia incorso in responsabilità per il suo operato, in quanto quest'operato emanò da lui ed è valso a trarre in errore altri ed a produrne il danno dell'Erario dello Stato.

Ma vi ha pure responsabilità del capo sezione sotto gli ordini del quale operava il cav. Taverni e che ha riveduto la minuta scritta da costui, l'ha approvata ed ha di poi firmata la lettera al prefetto di Massa?

Un capo sezione non è per vero collocato a tale distanza dal ragioniere suo dipendente da potere salvarsi all'ombra della responsabilità di costui; affermando di ignorare le particolarità del servizio commesso a quello in guisa da non potere esattamente vigilare e controllare la regolarità di tale servizio in tutte le sue parti; il cavalier Gremmo non poteva ignorare la cessione dei crediti del Bucciarelli, e non l'ignorava di fatto avendo poco tempo prima vistato e firmato altra corrispondenza che di tale cessione ragionava; e del resto, l'atto di cessione notificato dal cessionario alla Direzione generale delle carceri era per ragioni di competenza fra i documenti del suo ufficio ed a sua disposizione; egli dunque risulta colpevole a sua volta « di negligenza nel vegliare alla esattezza della corrispon- « denza che veniva preparata dal suo dipendente ed in suo « nome spedita ».

E perciò la responsabilità di queste colpe e del conseguente danno arrecato deve ricadere tanto sul cav. Taverni che elaborò la minuta della lettera del 21 gennaio 1885 che sul capo sezione Gremmo che a quella minuta diede approvazione e « conferì autorità di ordine ministeriale ».

Che però la Corte, applicando al caso l'articolo 67 della legge 17 febbraio 1884, n. 2016, deve, in linea di equità, far uso del 2° alinea dello stesso articolo di legge e ridurre a minime proporzioni la somma da porre a carico dei convenuti.

Per questi motivi, condanna il Taverni e Gremmo eredi, a pagare solidalmente lire 250, interessi, ecc. a favore del Ministero dell'interno.

SEZIONE III

(Decisione 10 gennaio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* TANGO

Onorato David — Comune di Ponza

Tesoriere comunale — Aggio — Contratto che deroga alla legge — Partite di giro.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha sempre ritenuto di doversi rispettare il patto espresso, pel quale con deroga al sistema stabilito dalla legge, l'aggio al tesoriere comunale sia dovuto su tutte le somme semplicemente incassate; epperò è legittimo il patto pel quale spetti al tesoriere l'aggio su tutte le somme portate in bilancio, comprese le partite di giro.

SEZIONE III

(Decisione 17 gennaio 1899)

Presidente e *Relatore* BACCELLI

Collu Montis — Monte di Soccorso di Decimoputzu (avv. Cadoni)

Presunzione di abbandono — Rinuncia del procuratore al mandato — Se sia atto interruttivo.

Ad interrompere il triennio stabilito per la presunzione di abbandono dalla legge 26 marzo 1887 non vale il deposito dell'atto di rinunzia al mandato, eseguito dal procuratore di una delle parti; imperocchè atti interruttivi, a senso di detta legge, sono quelli che riguardano la causa nei rapporti delle parti, ma non quelli che si riferiscono agli esclusivi rapporti di una delle parti stesse con il proprio procuratore, quali sarebbero appunto le rinunzie del mandato alla lite.

SEZIONE III

(Decisione 17 gennaio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* FRANCO

Comune di San Giovanni Gemini (avv. Semorile) — Alessi

Tesoriere — Mandati regolari — Discarico — Assegno al segretario per spese di ufficio — Spesa di cui è dubbio il discarico — Passaggio ai residui passivi — Spesa per gli

esposti — Eccedenza sugli stanziamenti — Servizio di cassa — Se possa pattuirsi un compenso — Se possa il Consiglio comunale con sua deliberazione privarne il tesoriere.

È legittimo il discarico dato al tesoriere di mandati rivestiti delle forme legali e con giusta imputazione, e nei limiti degli stanziamenti di bilancio.

Il segretario comunale a cui con regolare deliberazione fu assegnata una somma fissa per provvedere alle spese di ufficio non può esserne chiamato a rispondere in linea contabile.

Nel dubbio se una spesa possa ammettersi a discarico, conviene lasciar l'adito a regolarizzarla con iscriverla tra i residui passivi.

La spesa per gli esposti è obbligatoria e però nella parte che eccede gli stanziamenti di bilancio, se non fu approvata nelle forme di legge, deve iscriversi tra i residui passivi.

La dichiarazione contenuta nell'art. 93 della legge 20 aprile 1871, circa la gratuità del servizio di tesoreria affidato allo esattore, non esclude che per patto speciale questo servizio possa essere in alcun modo retribuito.

Stipulato il contratto di assunzione della tesoreria non può il Consiglio comunale con sua deliberazione privare lo esattore, senza il suo consenso, dello assegno pattuito pel servizio di cassa.

Attesochè il discarico del tesoriere Alessi delle lire 780 pagate al segretario comunale quale assegno fisso per le spese di ufficio deve mantenersi come fu ammesso dal Consiglio di Prefettura nella deliberazione impugnata, perchè lo Alessi adempì all'obbligo impostogli dalla legge e dai regolamenti in vigore per le Amministrazioni provinciali e comunali quando pagò quella somma in esecuzione di mandato rivestito delle forme legali, con giusta imputazione e nei limiti dello stanziamento di bilancio, e in conformità della deliberazione del Consiglio Comunale del 20 ottobre 1892; sicchè per questa parte l'appello del Comune inteso a fare inscrivere la somma di che trattasi fra i residui passivi deve rigettarsi.

Deve per converso accogliersi in ciò che riguarda l'aggregazione, deliberata dal Consiglio di Prefettura, ai residui attivi delle stesse lire 780, le quali, erogate regolarmente,

non possono figurare fra le entrate comunali rimaste a riscuotere alla fine dell'esercizio; nè il segretario comunale può esser chiamato a rispondere contabilmente del fatto amministrativo posto in essere dalla citata deliberazione del 20 ottobre 1892 che assegnava allo stesso segretario comunale la somma fissa di lire 780 per provvedere alle spese d'ufficio.

Che senza menomar fede all'elenco dei residui passivi 1893 rilasciato in copia dalle autorità comunali in data del 4 gennaio 1897 ed ora prodotto, rimane ancor dubbio di fronte alla esplicita dichiarazione del Consiglio di Prefettura se lo stipendio di settembre ed ottobre 1893 alle maestre elementari, i cui mandati quietanzati per lire 234.66 son pure esibiti in causa, dovesse comprendersi fra le spese imputabili ai residui, ovvero ammettersi a discarico; onde conviene che si lasci adito a regolarizzare questa spesa in occasione dei conti successivi, facendo diritto alla dimanda del Comune per iscriversi fra i residui passivi 1893 e retro le dette lire 234.66.

Che la spesa per mantenimento degli esposti, essendo obbligatoria per legge, il Comune non può esimersi dal soddisfarla nella sua integrità. È necessario però che la maggiore spesa per questo oggetto incontrata, in confronto dello stanziamento di bilancio, venga approvata nelle forme di legge. E fino a quando non sia a ciò provveduto, tanto le lire 85.14 già pagate, quanto le lire 42.50 rimaste da pagare, debbono inscriversi fra i residui passivi come il Comune dimanda.

Che circa l'assegno di lire 400 annue all'esattore pel servizio di tesoreria è da osservare:

Che la dichiarazione contenuta nell'art. 93 della legge 20 aprile 1871 circa la gratuità del servizio di tesoreria affidato all'esattore, non esclude che per patto speciale questo servizio possa essere in alcun modo retribuito. La Corte nello ammettere questa massima fu sempre concorde nella sua giurisprudenza.

Ora nel contratto in vigore pel quinquennio 1893-97 tra il Comune di S. Giovanni Gemini e l'esattore Alessi fu appunto stipulato il patto che pel servizio di Cassa, cui egli si obbligava finchè fosse consentito al Comune di nominare un tesoriere, dovesse corrispondergli l'annuo assegno di lire 400.

Che ad infirmare la efficacia giuridica di questo patto contrattuale non valgono le varie deliberazioni del Consiglio comunale, prodotte in causa, spesso in contraddizione tra loro; nè le osservazioni sulle responsabilità degli amministratori del tempo che inserirono nel contratto esattoriale quel patto non compreso nei capitoli speciali approvati dal Consiglio, in quanto che le prime hanno carattere di manifestazioni individuali che non possono modificare in danno dell'altra parte contraente, e senza il suo consenso, un contratto bilaterale legalmente perfetto ed obbligatorio; e le seconde non possono esser prese in considerazione dalla Corte in questa sede per la ragione preponderante che nessuna azione è stata promossa contro gli amministratori che si resero responsabili della voluta irregolarità.

Che non esiste rinunzia del convenuto Alessi allo assegno di lire 400 di che trattasi, non potendosi così qualificare la di lui istanza del 20 maggio 1896, non accettata dal Comune, con la quale egli chiedeva che in cambio del contestato assegno gli venisse liquidato l'aggio convenuto nel contratto esattoriale su tutte le entrate comunali.

Che pertanto è incensurabile la deliberazione presa dal Consiglio di Prefettura nel senso di mantenere integro il contratto, e lo appello del Comune deve rigettarsi.

Per questi motivi, in parte accoglie ed in parte respinge le dimande del Comune di S. Giovanni Gemini, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 17 gennaio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* TANGO

Lodi Fè — Comune di Massafiscaglia

Tesoriere comunale — Dazio consumo appaltato — Aggio.

La riscossione del canone del dazio consumo dovuto dall'appaltatore, non dà diritto all'esattore-cassiere ad aggio, salvo quando sia stato stabilito per patto espresso nel contratto di esattoria, o trattisi di avere assunta tale riscossione coll'onere del non riscosso per riscosso.

Attesochè l'art. 93 della legge 20 aprile 1871 dispone che il servizio di Cassa si presti gratuitamente dall'esattore; e per servizio di Cassa s'intendono, non le speciali riscos-

sioni solamente, indicate in modo enunciativo nell'art. 5 del regolamento 2 giugno 1892; perchè in seguito nello stesso articolo è detto: « ed in generale il maneggio di tutte le somme che l'esattore cassiere debba soltanto incassare ed erogare; » chè se poi in quell'articolo è vietata l'esazione senza verun aggio, ciò si riferisce evidentemente alla riscossione proveniente dai ruoli affidati all'esattore.

Che, seguendo tali criteri, la Corte ha sempre ritenuto non spettare l'aggio ai contabili dei Comuni per il dazio consumo appaltato, il cui carico è affidato all'appaltatore, il quale ne ricava un profitto, sicchè l'assegnare un aggio all'esattore per i versamenti che gli si fanno dall'appaltatore costituirebbe una vera e dannosa duplicazione a carico del Comune. Vero è che si sono fatte eccezioni a questo principio, per il patto espresso in senso contrario, e per l'addossato obbligo all'esattore del non riscosso per riscosso anche per il dazio consumo appaltato, non essendo vietato al Comune di aggiungere la garanzia dell'esattore a quella dell'appaltatore per la riscossione del dazio; ma questo non si presume affatto, ed invece si presume il contrario, cioè la conformità del patto alla legge.

Che nella fattispecie il contratto concede l'aggio per la riscossione con l'obbligo del non riscosso per riscosso, ma non è provato che l'esattore Lodi Fè avesse tale obbligo per il dazio consumo appaltato a Bignozzi Salinguerra, nè lo si potrebbe desumere dai prodotti avvisi, diretti all'appaltatore Vecchiettini Cesare, e che si riferiscono ad altro periodo di tempo, come non lo si potrebbe desumere dalla lettera del sindaco 8 gennaio 1896, che dà in termini generici all'esattore l'incarico di riscuotere le quote di dazio comunale dovute dal detto Vecchiettini. Perciò non può essere accolto l'appello del signor Lodi Fè avente per oggetto la valutazione in suo favore dell'aggio sull'introito per il dazio consumo.

Per questi motivi la Corte rigetta l'appello, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 5 gennaio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* DE BRUN

Procuratore Generale della Corte dei Conti — Catti

Ricevitori del Lotto — Deficienza di registri — Debito di cassa.

Ai ricevitori del lotto è data una dotazione di registri-valori a credito per un ammontare uguale a quello

della loro cauzione, con la quale rispondono delle mancanze accertate nella dotazione stessa.

I detti ricevitori hanno l'obbligo d'impiegare il prodotto delle riscossioni in acquisto di nuovi registri, secondo l'art. 61 del regolamento 10 gennaio 1895, e in qualsiasi momento devono dar conto della dotazione con la esibizione dei registri, dei biglietti vincenti pagati e del numerario, dedotto l'aggio provvisorio e l'ammontare dei biglietti annullati secondo l'art. 38 del predetto regolamento.

Pertanto, ove siavi mancanza di registri, deve ritenersi che non siasi effettuato il versamento della somma corrispondente al valore di essi registri nel modo prescritto dall'art. 61 del regolamento 10 gennaio 1895, e quindi il debito relativo è da considerarsi come debito di cassa accertato al momento della verifica, che i ricevitori hanno obbligo di versare nel termine fissato dall'art. 61, cioè entro i tre giorni successivi alla estrazione.

SEZIONE III.

(Decisione 24 gennaio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* PATERNOSTRO

La Stella (avv. Vito-Porto) — Ciriello

Spese — Giudizio ordinario chiesto con dichiarazione di incompetenza o rinvio alla Corte dei Conti — A chi spetta liquidare le spese dei giudizii ordinarii — Estensione della condanna.

In giudizio contabile, il quale abbia percorso tutti i gradi di giurisdizione in sede ordinaria, esauritosi con una dichiarazione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria, e col rinvio alla Corte dei conti, insorto conflitto sull'autorità competente a liquidare le spese dei giudizii vertiti innanzi ai tribunali, se la Cassazione attribuisce tale competenza alla Corte dei conti, la Corte stessa deve ritenersi competente non solo a liquidare le dette spese, ma anche a giudicare se le medesime debbano far carico alla parte soccumbente ed in quale misura (1).

(1) A chiarimento di questa decisione, la quale risolve un punto di diritto che ben poteva ritenersi controverso, intorno alla estensione della competenza della Corte dei Conti, è opportuno rievocare i fatti della causa.

Nel 22 ottobre 1889 il La Stella, ex-esattore di Lacedonia, citò Vincenzo Giannetti, suo successore, avanti il Pretore di Lacedonia per lire

Se la Corte abbia dichiarato che il gestore di fatto non abbia qualità nè azione per intervenire nel giudizio che si svolge tra il contabile antecessore ed il suo successore, di cui l'interventore sostiene di avere assunta la gestione di fatto, debbono mettersi a carico di costui tutte le spese non solo dei giudizii ordinari di merito, ma anche di quelli relativi alla liquidazione delle spese, su tutti i quali l'autorità giudiziaria si è dichiarata incompetente.

1,081.18 di cui si credeva creditore in base al verbale di passaggio di Cassa del 21 settembre 1865.

Intervenne il Ciriello, il quale dichiarando che la gestione di fatto era stata tenuta da lui anzichè dal Giannetti, assunse il peso della lite, e sostenne che nel detto verbale di passaggio erano incorsi degli errori, chiese il rigetto della domanda, e in via riconvenzionale chiese contro il La Stella il pagamento di lire 4,008.10.

Quel Pretore dichiarò la propria incompetenza, e la lite fu portata avanti il tribunale di Sant' Angelo dei Lombardi, il quale dispose prima una perizia, e poi, in base a questa, con sentenza 30 gennaio 1892, pose fuori causa il Giannetti e condannò il La Stella a pagare a Ciriello lire 1,355. 60, interessi, spese, ecc.

Tale sentenza fu confermata dalla Corte d'appello di Napoli, nel 22 luglio 1892, colla condanna del La Stella alle spese.

La Cassazione di Roma a Sezioni Unite, con sentenza 3 giugno 1893, annullò il pronunziato della suddetta Corte d'appello e dichiarò la incompetenza dell'autorità giudiziaria a provvedere sulla domanda principale e riconvenzionale.

Il Ciriello, con atto 4 novembre 1893, ricorse alla Corte dei conti chiedendo la condanna del La Stella a lire 1,398.45, o almeno a lire 1,355.60.

E questa Corte con decisione 17 aprile 1894, ritenne che il Ciriello non aveva qualità per convenire il La Stella, perchè egli non ebbe che la gestione di fatto, mentre esattore di diritto era il Giannetti. Quindi dichiarò irricevibile il ricorso Ciriello, e lo condannò alle spese del giudizio.

Il La Stella ottenuta la liquidazione delle spese di quest'ultimo giudizio avanti la Corte dei conti, con istanza 9 luglio 1895, chiese alla Corte stessa liquidazione contro il Ciriello per le spese dei giudizii innanzi al magistrato ordinario. Ma la Corte con decreto in Camera di Consiglio 16 luglio 1895, dichiarò non trovar luogo a deliberare su tale istanza, perchè il rinvio dei provvedimenti su queste spese, che la Corte di cassazione aveva pronunziato, doveva intendersi fatto al magistrato ordinario.

Il La Stella ricorse alla Corte d'appello di Napoli, ma questa dichiarò la propria incompetenza su tali spese.

Sul ricorso per regolamento di competenza prodotto dal La Stella, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite dichiarò la competenza della Corte dei conti a provvedere sulle spese del giudizio avanti l'autorità giudiziaria compreso quello di Cassazione.

In virtù di quest'ultima sentenza il La Stella con atto 23 settembre 1898 citò gli eredi Ciriello innanzi la Corte dei conti per sentire provvedere su dette spese giudiziali: e depositò pure la nota di tali spese, sui giudizii innanzi all'autorità giudiziaria. Quale nota è stata depositata dal procuratore del La Stella chiedendone il rimborso.

Considerato che avendo la Cassazione di Roma rinviato a questa Corte i provvedimenti sulle spese occorse per i giudizii vertiti innanzi alle autorità giudiziarie ordinarie, essa ha la competenza non solo di liquidare le dette spese, ma anche di giudicare se le medesime devono o meno far carico agli eredi Ciriello, ed in quale misura;

Che con la decisione 17 aprile 1894 questa Corte respinse la domanda del Ciriello, ritenendo che egli non avesse qualità per convenire in giudizio il La Stella e condannò di conseguenza il ricorrente a pagare a questo le spese giudiziali;

Che è quindi conforme a ragione ed a giustizia che la condanna degli eredi Ciriello verso il La Stella venga estesa anche alle spese per i giudizii, i quali si sono svolti avanti le autorità giudiziarie ordinarie nella stessa questione che fu decisa sfavorevolmente al Ciriello con la suindicata decisione della Corte dei conti;

Che per lo stesso motivo devono pure mettersi a carico degli eredi Ciriello le altre spese sostenute dal La Stella per i giudizii da questo promossi successivamente, allo scopo di ottenere la liquidazione, dopochè questa Corte aveva didichiarato la propria incompetenza;

Che però dalle varie spese esposte dal procuratore del La Stella nella sua nota sono da escludersi senz'altro esame quelle del § VIII ammontanti a lire 48.40 della iscrizione ipotecaria, perchè esse non si possono comprendere fra le spese giudiziarie;

Che, trattandosi di liquidazione contro la parte soccombente, ed avuto riguardo che le vertenze fra gli esattori Ciriello e La Stella non vennero definite nel merito con la suaccennata decisione 17 aprile 1894, conviene ridurre gli onorari di avvocato ad una misura più ristretta, la quale si può equamente stabilire nella metà della somma complessiva esposta per tale titolo nella nota suindicata;

Che per eguale ragione conviene ridurre le spese propriamente dette, accordando solo la rifusione di quelle ritenute strettamente necessarie allo svolgimento dei singoli giudizii, ed escludendo quelle che sono da considerarsi come una duplicazione di onorarii;

Che pertanto la suindicata nota di spese ed onorarii del procuratore del La Stella può essere liquidata nel modo seguente. (*omissis*).

Per questi motivi, condanna, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 26 gennaio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MONACHESI, *Rag.*

Procuratore Generale della Corte dei conti — Ortori.

Responsabilità dei funzionari per danno allo Stato — Estremi perchè essa si verifichi.

La negligenza in servizio non può esser cagione di responsabilità dei funzionari, in applicazione dell'articolo 67 della legge di contabilità, quando non si provi che essa sia stata causa del danno subito dall'Erario.

Attesochè dagli atti trasmessi dall'amministrazione delle poste, e in ispecie da quelli della inchiesta amministrativa, può bene arguirsi che la perdita del piego speciale diretto all'ufficio postale di Varazze sia avvenuto nel modo indicato dall'Ispettore distrettuale di Genova nel suo rapporto del 6 luglio 1895, e cioè che per la fretta, con cui si fece lo scambio della corrispondenza tra l'ufficio ambulante e il procaccia postale, il piego sia stato lasciato, per dimenticanza, sulla predella del vagone al momento della partenza del treno, come indubbiamente avvenne per l'altro piego destinato all'ufficio postale di Genova.

Che, ciò posto, tra l'omissione che si vorrebbe attribuire al signor Ortori in base all'art. 757 delle istruzioni sul servizio dei porta-lettere, e la perdita patita dall'Amministrazione non vi è il rapporto di causa ed effetto, essendo evidente che il danno si sarebbe pur sempre verificato, quand'anche il capoturno avesse personalmente consegnato al procaccia i pieghi speciali.

Che pertanto mancano gli estremi necessari per poter porre a carico del signor Ortori la responsabilità dell'avvenuta dispersione.

Per questi motivi la Corte respinge l'istanza del Procuratore generale.

SEZIONE III

(Decisione 24 gennaio 1899).

Presidente BACCELLI — *Relatore* PETRECCA.

Procuratore generale — De Sisti, Bonato, Conio e Cattaneo.

Frodi nel servizio catastale — Responsabilità dell'aiuto agente, dell'agente e degl'ispettori — Se la responsabilità degli spettori sia principale o sussidiaria.

Dello ammontare delle frodi compiute a danno dell'Erario da un commesso dell'agenzia del catasto, collo applicare a nuove domande di voltura catastale le marche già apposte a domande esaurite, annullandole una seconda volta, risponde lo aiuto agente a cui era affidato il servizio catastale, e che si rese colpevole di mancata sorveglianza dell'opera del commesso, e d' inadempimento alle prescrizioni delle normali che regolano il servizio.

Solidalmente con esso, ma in proporzione minore, dello ammontare totale del danno subito dall'Erario, risponde l'agente capo dell'ufficio, il quale abbia trascurato di sorvegliare efficacemente il servizio catastale affidato allo aiuto agente.

Rispondono altresì gl' ispettori per le irregolarità passate sotto la loro verifica e da essi non rilevate; sebbene la difficoltà di rilevarle possa attenuare la loro responsabilità e ridurre la condanna.

La responsabilità degl' ispettori non è solidale con quella degl' impiegati direttamente responsabili, ma è sussidiaria a questa.

Considerato che la responsabilità civile dell'Ajuto-Agente Bonato per le frodi commesse dal Girardi a danno dell'Erario dello Stato, tanto nel tempo in cui egli reggeva l'Agenzia, quanto allorchè dall'agente De Sisti aveva l'incarico del servizio del catasto, risulta intera e provata dall'abituale sua negligenza nell'adempimeuto dei doveri d'uffizio, e più specialmente da alcuni determinati fatti (che egli non ha negato, ma soltanto procurato di attenuare nelle sue difese in linea amministrativa), senza dei quali le frodi non sarebbero state facili, anzi nemmeno possibili.

Difatti se al Gerardi non fossero state affidate le chiavi dell'Ufficio, se non fosse stato lasciato solo in ufficio, se le domande da cui furono staccate le marche usate, poi di nuovo fossero state custodite come prescrive la normale 40 del 1883, invece di essere lasciate in un mobile sfornito di chiave, se avesse personalmente annullate le marche apposte alle domande che gli venivano presentate, come era suo obbligo per la detta normale e l'altra n. 36 del 1872, onde gli sarebbe stato facile accorgersi dell'applicazione delle marche usate, le quali portavano visibilmente i segni del precedente annullamento, le lamentate frodi non sarebbero state possibili.

Che non può ritenersi ciò che egli ha dichiarato in sua difesa; cioè che le domande di voltura compilate dal Girardi venivano presentate direttamente al De Sisti per l'annullamento delle marche e per la firma; imperocchè ,se così fosse stato, sarebbe venuto meno l'incarico del servizio dato al Bonato non rimanendo a lui altro compito diretto; e poi perchè i documenti esibiti dal De Sisti provano invece che molti erano vistati da lui.

Che non può invocarsi in suo favore la disposizione della normale n. 40 del 1883, che dichiarava gli agenti responsabili della irregolarità del servizio anche nel caso di colpa dei subalterni; giacchè non è presumibile che l'Amministrazione abbia voluto rinunziare ai diritti che le vengono dall'art. 1156 del Codice civile verso i colpevoli principali, ma deve ritenersi che con quella disposizione siasi voluto affermare la responsabilità dell'Agente per la colpa dei suoi subalterni, anche quando non ve ne sia alcuna che possa a lui addebitarsi.

Che perciò la domanda della Procura Generale contro il Bonato, essendo del tutto provata in diritto e provata in fatto, merita di essere accolta.

Che all'agente De Sisti può essere giustamente imputata la mancanza di una efficace sorveglianza sul servizio del catasto affidato all'Aiuto-Agente Bonato; poichè, se avesse vigilato, avrebbe certamente rilevato tutte le irregolarità del servizio per le quali è stata ritenuta la responsabilità del Bonato ed avrebbe potuto portarvi rimedio con opportune disposizioni e col richiedere i mobili adattati per la custodia delle domande, il che avrebbe reso impossibile la frode, impedendo al Girardi di staccare le marche già usate.

Nè può valere a giustificarlo la nota esibita del 2 gennaio 1899 dell'Intendente di Verona, perchè da essa risulta che le sue rimostranze si riferivano ai locali in genere, non alla richiesta dei mobili.

Che la responsabilità da lui incontrata per una colpa che fu causa diretta del danno, ha pieno fondamento nella chiara ed esplicita disposizione della normale n. 40 del 1883, nella quale si dice, che delle trascuranze gravi, come la presente, deve rispondere l'Agente anche nel caso che la colpa sia dell'Aiuto Agente.

Ma tenuto conto delle gravi occupazioni del De Sisti, confermate pure dalla citata nota dell'Intendente di Verona,

le quali fino ad un certo punto possono valere a scusarlo se la sorveglianza non fu così minuta e rigorosa, come lo giustificano per avere affidato il servizio all'Aiuto Agente; e tenuto pure presente che fu il De Sisti quegli che scovrì la frode passata inosservata agli Ispettori; e che denunziandola alle Superiori Autorità, impedì ulteriori danni all'erario, pare alla Corte che la sua responsabilità possa essere equamente attenuata e ridotta al decimo della somma perduta durante la sua gestione.

Che la responsabilità del De Sisti essendo solidale con quella del Bonato, la condanna deve essere pure solidale per l'articolo 1156, Cod. civ., fino alla concorrenza della somma messa a suo carico, dovendo pel resto rispondere il solo Bonato.

Che nemmeno la responsabilità degli Ispettori può essere messa in dubbio, se si tengono presenti gli obblighi ad essi dati dalle vigenti disposizioni amministrative e specialmente dalla normale n. 40 del 1883, la quale dichiara esplicitamente, che in caso di irregolarità nel servizio catastale dagli Ispettori non rilevate, essi debbano risponderne insieme all'Agente.

Senonchè, data la difficoltà di rilevare il doppio uso delle marche, che al momento della verifica erano state già annullate col timbro dell'Agenzia, e data l'abilità con cui le frodi furono compiute, sicchè per accertarsene convenne ricorrere ad una perizia dell'Officina carte-valori, nella quale, per molte marche, occorse l'uso di forti lenti, pare alla Corte che anche per essi sia giusto attenuare la condanna riducendola al decimo della somma delle marche doppiamente usate, che ebbero sotto gli occhi nelle rispettive verifiche.

Che perciò mentre per il Cattaneo la condanna può calcolarsi nella somma di lire 631.40 alla quale ammontavano la marche che caddero sotto la sua ispezione, pel Conio la condanna deve essere proporzionata, non alla somma di lire 200, per le quali la Procura Generale, mettendo a suo carico anche le marche adoperate posteriormente alla sua ispezione del 22 marzo 1896 e fino alla scoverta della frode avvenuta il 6 luglio, chiede la condanna, ma deve essere calcolata sulla base di lire 74.20 totale delle marche abusivamente adoperate fra l'ultima ispezione del Cattaneo del 21 gennaio 1894 e la sua del

22 marzo seguente; giacchè non avendo fatta altra ispezione fino allo scovrimento della frode, le marche usate posteriormente sfuggirono alla sua verifica.

Che per dichiarare la solidarietà degli Ispettori con gli Agenti nella condanna, come chiede il Procuratore Generale, occorrerebbe che vi fosse stato il concorso d cui nel quasi delitto che è stato causa del danno (articolo 1156 del Codice civile), ma questo concorso non vi fu nel fatto.

Gli Ispettori mancarono di rilevare le frodi già commesse, ma non concorsero colla loro negligenza a farla commettere, e perciò la loro responsabilità non può essere che sussidiaria a quella degli Agenti, cioè subordinata all'ipotesi che dai principali responsabili non si ottenga il risarcimento del danno.

Per questi motivi, condanna, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 22 febbraio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI.

Spezzano (avv. Pascarelli) — Capalbo (avv. Conflenti) — Provincia di Cosenza (avv. Basta) — Comune di Acri (avv. De Benedetti) ed eredi Sprovieri (avv. Paciotti).

Appello — Eccezione di decadenza — A chi spetti sollevarla — Gestione speciale del fondo baliatico — Competenza del Consiglio di prefettura — Atti notorii — Se siano prova dei pagamenti — Quietanze rilasciate ad un tesoriere e portate a discarico dal suo successore — Conseguenze — Regolamento per la gestione del fondo baliatico nella provincia di Cosenza — Rapporti contabili da esso ingenerati tra Provincia, Comune e tesoriere di questo.

Solamente all'appellato compete la facoltà di eccepire la decadenza dell'appellante per tardivo deposito dell'appello.

Se il Consiglio di prefettura, vertendosi sulla gestione del fondo baliatico, abbia statuito che le somme poste a debito di questo debbano versarsi alla Provincia alla quale incombe di saldare le mercedi insolute alle balie stesse, non eccede la sua competenza, nè viene con ciò a giudicare del diritto delle balie di fronte alla Provincia.

Non sono ammessibili gli atti notorii a prova dei pagamenti del pubblico denaro.

Se le quietanze rilasciate in favore di un tesoriere siano state portate a discarico nel conto del suo successore, non si può, se non venga prodotta una ricevuta rilasciata da quello a questo, mantenere nel carico del conto del predecessore la somma della quale si discarica il successore.

Secondo il regolamento 14 aprile 1870 pel servizio degli esposti nella provincia di Cosenza, la provincia somministrava i fondi, ma il servizio propriamente detto era affidato alle Giunte municipali, e la gestione materiale dei fondi al tesoriere del Comune. La gestione di quei fondi costituiva quindi una contabilità speciale dell'amministrazione del Comune, e delle irregolarità commesse nella medesima non si può far risalire la responsabilità alla Provincia.

Quindi le somme di cui debbono rispondere i tesorieri costituiscono credito del Comune, con l'obbligo del medesimo di saldare le mercedi dovute alle balie.

Ritenuto in diritto che le quistioni agitate nei tre appelli sono così tra loro connesse, che si appalesa manifesta la convenienza di riunire questi giudizii.

Che, sulla pregiudiziale eccepita dallo Spezzano, non sia fondata in legge la decadenza da lui opposta all'appello del Capalbo per tardivo deposito, imperocchè lo Spezzano non è il convenuto appellato, contro cui il Capalbo ha chiesto la riforma del decreto del Consiglio di Prefettura, citando a tal effetto la Provincia di Cosenza e il Comune di Acri, e quindi non ha lo Spezzano veste, nè interesse per escludere dal giudizio il Capalbo, giovandosi di un'eccezione riservata dal regolamento 5 ottobre 1862 soltanto all'appellato:

Che non è meglio fondata l'altra eccezione pregiudiziale opposta dalla Provincia circa l'incompetenza del Consiglio di Prefettura a pronunziare sul credito delle balie, dacchè la pronuncia del Consiglio di prefettura verti sul conto supplementare dei due tesorieri e sulle risultanze contabili della loro gestione del fondo baliatico, disponendo che le somme messe a debito dai tesorieri dovessero versarsi alla Provincia, alla quale incombeva di saldare le mercedi arretrate alle balie. Con tale pronunzia il Consiglio di Prefettura non decise intorno al diritto delle balie ad esigere

o no il loro credito, ma si limitò a dichiarare a chi incumbeva di soddisfarlo in conseguenza delle risultanze dei conti sui quali provvedeva;

Che, quanto all'appello dello Spezzano, non sia attendibile quello ch'egli asserisce, per respingere l'addebito fattogli, cioè che le somme riscosse dalla Provincia sì in contanti e sì in quietanze di versamento venivano da lui versate nelle mani del sindaco Sprovieri, il quale le pagava poi alle balie. Di vero, oltre a non esservi prova di tale preteso versamento allo Sprovieri (l'atto notorio in materia di gestione di pubblico denaro essendo documento inammessibile), è da tener presente che pel regolamento speciale per tale servizio egli, quale tesoriere del Comune, aveva la gestione di quei fondi, e che avendo indubbiamente ricevuto dalla Provincia le somme da corrispondersi alle balie, aveva l'obbligo esso di pagarle e di renderne conto; e a ciò devesi aggiungere che il ragioniere Viterbi ebbe a constatare con lo esame dei libretti che il pagamento alle balie per le mercedi a tutto l'anno 1878 era stato di fatto eseguito dallo Spezzano;

Che questi ha quindi senza fondato motivo citato ad intervenire nel presente giudizio l'erede Sprovieri, il quale dev'essere messo fuori causa;

Che dal conto e dai documenti in atti si rileva che delle somme riscosse o di cui erasi addebitato nel conto del 1879 lo Spezzano non aveva fatto integrale pagamento alle balie; ma n'era rimasto nelle sue mani una parte, di cui doveva rendere ragione, e che il Consiglio di Prefettura ritenne ammontare a lire 9,354.93;

Che però non essendosi egli accreditato nel detto conto comunale del 1879 di tutte le quietanze di versamento a lui rilasciate dalla Provincia, ma quelle segnate coi n. 991, 992, 993, 994 e 995 ammontanti a lire 5,669.20 figurando accreditate nel conto del successore Capalbo per l'anno 1881, giustizia vuole che di altrettanta somma venga diminuito il carico dal suo conto supplementare pel baliatico e l'addebito finale a cui è stato condannato. Erroneamente ha ritenuto il Consiglio di Prefettura che perchè quelle quietanze si trovarono in possesso del Capalbo si doveva presumere che lo Spezzano ne avesse ricevuto l'equivalente, e che ad ogni modo si tratterebbe di un interesse privato dei due contabili; imperocchè a cotesta presunzione contrasta

il fatto contabile che il Capalbo si era accreditato nel proprio conto comunale della indicata somma, e in difetto di analoga ricevuta, che avrebbe dovuto nel caso supposto dal Consiglio di Prefettura, rilasciare Spezzano al Capalbo, di detta somma non poteva lo Spezzano addebitarsi nel conto supplementare ed essere tenuto a dimostrare d'averla erogata nel pagamento delle balie;

Che merita perciò in questa parte accoglimento l'appello di Spezzano;

Che sull'appello di Capalbo sia da osservare che questi, pur riconoscendo l'addebito fattogli col decreto impugnato per la somma di lire 1,747.69 non giustificata sul suo conto supplementare pel baliatico, senza nessun fondamento di ragione vorrebbe opporvi un preteso maggior credito, che dice derivato a suo favore per alcuni generi della terraggiera e per resti da esigere consegnati al Tesoriere suo successore. Oltrechè questo credito non è provato con documenti attendibili e si riferirebbe in ogni caso alla sua gestione della Tesoreria comunale di Acri, esso è certamente estraneo al conto speciale, di cui si tratta; onde bene il Consiglio di Prefettura si rifiutò di averne ragione nell'approvare quel conto;

Che invece il carico di esso conto deve essere aumentato delle lire 5,669.20 che sono da discaricare per le considerazioni sopra fatte allo Spezzano, come somma che fu prelevata da esso Capalbo dalla cassa comunale nel 1881, e della quale doveva questo addebitarsi nel conto speciale del baliatico. Le quietanze della Provincia che la rappresentano costituivano parte dei fondi destinati pel pagamento delle balie e a lui a questo scopo affidati durante la gestione tenuta dal tesoriere nel biennio 1880-81. Laonde il carico del suo conto speciale da lire 10,852.49, qual'è stato dall'appellante esposto e dal Consiglio di Prefettura ritenuto, deve aumentarsi delle indicate lire 5,669.20, e da determinarsi perciò in lire 16,521.69; alla qual somma contrapponendo l'ammontare dei pagamenti da lui eseguiti in lire 9,105.10, si ha che il debito del Capalbo per mancato pagamento delle mercedi alle balie è da accertare in lire 7,416.59;

Che di questa maggior somma dovendo il Capalbo rispondere, sia da modificare congruamente il decreto del Consiglio di Prefettura nella parte che lo riguarda;

Sull'appello della Provincia:

Che pel servizio del mantenimento degli esposti nella provincia di Cosenza il regolamento del 14 aprile 1870 vigente negli anni, a cui si riferisce la presente controversia, dispone che nei singoli Comuni la Giunta municipale compila trimestralmente l'elenco delle mercedi dovute alle balie dimoranti nel Comune; che in base a tali elenchi la Provincia versa al tesoriere del Comune la somma esposta negli elenchi da distribuirsi alle balie con l'intervento della Giunta comunale e sotto la vigilanza di un Consigliere provinciale. D'onde si rileva che se la Provincia somministra i fondi, il servizio propriamente detto è affidato alla rappresentanza del Comune e, per la gestione materiale delle somme ricevute, al suo tesoriere; e quanto d'irregolare avviene o nella compilazione degli elenchi o nel pagamento delle mercedi non se ne può far risalire gli effetti alla Provinc a

Che la Provincia di Cosenza risulta dagli atti aver versato nelle mani dei tesorieri Spezzano e Capalbo le somme portate dagli elenchi trimestrali delle mercedi alle baliei parte in contanti e parte con la consegna di quietanze di versamento delle somme dovutele dal Comune per contri buto a quella e ad altre spese di competenza provinciale;

Che, conformandosi alle dette norme regolamentari, il Comune di Acri bene nel 1885 richiese al Consiglio di Prefettura la revoca dei decreti d'approvazione dei conti dei tesorieri comunali degli anni 1879 a 1883 perchè in essi non erasi data ragione delle somme riscosse dalla Provincia pel mantenimento dei proietti del Comune, e bene sostenne che fossero quei tesorieri costretti a darla in un conto supplementare e su tali conti ebbe poi il Consiglio comunale a deliberare nella seduta del 20 febbraio 1895. Con ciò apertamente ritenne che la gestione di quei fondi era d'interesse del Comune e costituiva contabilità speciale dell'amministrazione del Comune; onde senza fondamento sostiene ora che debba rimanere estraneo alla vertenza;

Che sia perciò da modificare su questo punto il decreto del Consiglio di Prefettura e, accogliendo l'appello della Provincia, riconoscere che le somme, di cui debbono tuttora rispondere i tesorieri, costituiscono credito del Comune verso obbligo corrispondente del Comune stesso di saldare le balie di quanto resulterà essere loro ancora dovuto;

Che le spese, seguendo la soccombenza, la Provincia ha diritto di esserne rivaluta dal Comune appellato e dal Capalbo e l'erede Sprovieri da Spezzano, a citazione del quale è intervenuto nel giudizio, potendosi tutte le altre equamente compensare fra le parti in causa.

Per questi motivi la Sezione, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 28 marzo 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* TANGO.

Golinelli (avv. Lomonaco) — Ministero delle finanze.

Quote inesigibili — Pignoramento negativo — Mobili appartenenti a terzi — Prova — Ricchezza mobile dovuta dal marito — Esercizio della moglie — Spese — Compensazione.

Deve ritenersi inesigibile e rimborsarsi allo esattore l'imposta non potuta riscuotere se nel verbale di pignoramento negativo il messo abbia dichiarato che i mobili trovati nella casa del debitore non erano di sua proprietà, e da posteriore sentenza del giudice questa affermazione risulti confermata.

Non può l'esattore procedere per le quote di ricchezza mobile dovute dal marito, sui mobili esistenti nello esercizio intestato alla moglie.

Quando il rifiuto opposto dal Ministero al rimborso dello inesigibile risulti giustificato da deficienza delle prove ad esso prodotte, le spese del giudizio innanzi alla Corte dei conti debbono compensarsi.

Attesochè per le 16 quote di ricchezza mobile 1893, che importano in complesso lire 801.92, ammesse dal Ministero a rimborso con la nota diretta alla Procura Generale di questa Corte in data 26 maggio 1898, n. 5703, è cessata la materia del contendere, e non occorre che di dare atto all'esattoria di tale dichiarazione ministeriale;

Attesochè per la quota di lire 1,035.60 dovuta da Menarini Ugo, pure per il 1893, relativamente al pignoramento chiesto dei crediti del contribuente verso la Banca Umbra, il Ministero nulla oppone alle ragioni addotte dallo esattore; e solo sostiene che doveasi compiere la procedura sui mobili, dei quali non era provata la proprietà dotale

della moglie. Che dalla sentenza ora prodotta del Pretore del 2° Mandamento di Bologna, in data 26 novembre 1898, emessa su pignoramento dei mobili esistenti nella casa del Manarini per le rate d'imposta da lui dovute, nelle quali era certo compresa quella del 1893, rimase accertato che i mobili stessi appartenevano in parte alla moglie per costituzione di dote e successione paterna, ed in parte alla sorella Clementina Menarini per successione materna, aggiungendosi che la porzione pervenuta all'avv. Ugo fu da questi per circostanze sue particolari venduta nell'anno 1886, e non puossi dubitare che i mobili esistenti nella casa al tempo del primo pignoramento per l'imposta 1893 fossero altri di proprietà del marito, in quanto che nel verbale del messo del 26 settembre detto anno dicesi che i mobili *tutti* esistenti nell'appartamento erano in parte di proprietà della moglie per titolo dotale, risultante da rogito 18 maggio 1882, ed in parte della sorella per eredità provenutale nel 1882, che fu quella materna: se a questi mobili dopo si aggiunsero quelli di eredità paterna, pervenuti alla moglie, cui accenna pure la sentenza, ciò in nulla contraddice al verbale del 1893, che è esattamente confermato dalla sentenza.

Da tutto ciò deducesi che realmente la quota Menarini era inesigibile, e deve essere all'esattore rimborsata;

Attesochè per la quota di lire 123.04 dovuta per lo stesso anno da Negri Raffaele irreperibile, il Ministero sostiene che dovevasi procedere a carico della moglie come successore nello stesso esercizio, ma, a prescindere dalla località diversa, l'esattore afferma che la moglie era tassata in proprio nel 1893 per altro esercizio, e questa dichiarazione non è dal Ministero smentita; sicchè il rimborso è pure dovuto;

Attesochè la prova in ispecie della partita Menarini essendo prima deficiente, il rifiuto dell'Amministrazione fu giustificato, e le spese possono compensarsi fra le parti.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONI UNITE

(Decisione 14 aprile 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* PATERNOSTRO

Malanca (avv. Perroni) — Comune di Roma (avv. Siliotti)

Pensioni — Impiegati del dazio consumo passati dai Comuni allo Stato — Su qual legge liquidano la pensione — Detrazione del quarto.

Un impiegato del dazio consumo, passato dal Comune allo Stato, deve liquidare la pensione con le norme della legge governativa, e quindi è soggetto alla detrazione del quarto della pensione stessa, qualora sia cessato dal servizio in seguito a regolare procedimento disciplinare (1).

Considerato che la disposizione dell'art. 187 del testo unico vigente sulle pensioni è chiara ed esplicita e non lascia luogo ad interpretazione diversa da quella che vi ha dato la Sezione 2ª di questa Corte nel farne applicazione nel caso in esame; perchè il R. D. 20 febbraio 1896 che dispensò dal servizio il Malanca, fu emesso dietro parere del Consiglio di amministrazione del Ministero delle finanze, e sentito il Consiglio dei ministri, ossia in base ad un regolare procedimento disciplinare e per motivi disciplinari.

Che per l'art. 37, 2° alinea, del citato testo unico, gli impiegati ed altri agenti addetti al servizio dei dazii di consumo comunali dal giorno in cui sono assunti dal Governo diventano impiegati governativi e sono trattati, per ciò che concerne la pensione, come impiegati dello Stato.

Che nessun dubbio quindi può sorgere sulla retta applicabilità dell'art. 187 al Malanca che era precisamente impiegato del dazio consumo passato dal comune di Roma allo Stato.

Che per il citato art. 37 del testo unico, i servizii prestati al Comune prima ed allo Stato poi, si confondono e diventano, nei rapporti del diritto a pensione, come unico servizio regolato dalla legge dello Stato. Tanto vero che se il regolamento comunale di Roma contenesse disposizioni disciplinari più severe che la legge ed i regolamenti dello Stato, non potrebbe di essi farsi applicazione, nè mai si è fatta, a quegli impiegati, già comunali, che cessarono dal servizio come impiegati dello Stato.

Che non è da confondere il riparto dell'onere della pensione fra Stato e Comune con la misura della stessa pensione che è stabilita dalla legge, e deve farsi con *unica norma*, dalla stessa legge dettata, senza distinzione tra servizi prestati al Comune, o servizi prestati allo Stato.

Che perciò bene ha operato la Sezione 2ª di questa

(1) Pei precedenti della questione veggasi la decisione 8 marzo 1895 su ricorso *Baronchelli*, e la *nota* fatta alla stessa, riportata nel vol. VI, P. II, pag. 98.

Corte nel sottoporre alla detrazione del quarto la intera pensione normale che sarebbe spettata al Malanca, ed il ricorso che impugna la deliberazione 8 luglio 1896, numero 2270, non essendo fondato in diritto deve essere respinto.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE

(Decisione 14 aprile 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* MARTUSCELLI.

Rossi (avv. Barzilai), ricorrente.

Pensione — Servizi prestati ad enti diversi dello Stato — Quando siano accumulabili con quelli prestati allo Stato — Concetto della legge 6 agosto 1893 — Se applicabile al Collegio convitto di Arezzo.

Il cumulo, agli effetti della pensione dei servizi prestati allo Stato con quelli prestati alle Provincie, Comuni ed altri enti, ha luogo solo quando vi siano leggi speciali che, disponendo il passaggio d'impiegati dello Stato al servizio delle Provincie, od altri enti e viceversa, abbiano disposto anche il cumulo dei due servizi diversi per la liquidazione di unica pensione in base agli anni di servizio accumulati e per la ripartizione della medesima.

Gli enti indicati nella legge 6 agosto 1893, n. 456, trasfusa nell'art. 49 del testo unico delle leggi sulle pensioni del 1895, sono solamente quelli dipendenti dalle Provincie e dai Comuni i cui impiegati siano stati da detti enti nominati, e percepirono stipendio a carico dei bilanci di essi, se i medesimi avevano un regolamento di pensione pei loro impiegati.

Non è perciò detta disposizione applicabile agli impiegati dei collegi convitti costituiti in enti autonomi con propria personalità giuridica; nè è applicabile agli antichi impiegati del Collegio convitto di Arezzo passati allo Stato per effetto della conversione in governativo del detto Istituto nel 1888.

Ritenuto in diritto che per gli impiegati delle pubbliche amministrazioni il diritto a pensione non possa farsi valere se non pei servizii da essi singolarmente prestati o allo

Stato, o alle Provincie, o ai Comuni, o ad altri enti morali autonomi, ognorachè questo Ente, e le Provincie e i Comuni abbiano un regolamento per la pensione dei propri impiegati e alle condizioni sancite in regolamenti siffatti. Questa è la regola, e la eccezione si ha quando i servizii prestati alle Provincie, ai Comuni ed agli altri Enti si rendono cumulabili a quelli anteriori o posteriori prestati allo Stato; e ciò avviene sempre e solo in virtù di leggi speciali, che disponendo il passaggio d'impiegati dello Stato al servizio di Provincie, di Comuui o di altri Enti o viceversa hanno disposto pel cumulo dei due servizi diversi, per la liquidazione di un'unica pensione in base alla legge dello Stato ed agli anni di servizio cumulati, e per la ripartizione del carico della pensione in ragione della somma degli stipendi percetti dall'impiegato rispettivamente dallo Stato o dalla Provincia, dal Comune o da quell'altro Ente, a cui prima o dopo il servizio fu prestato.

Che gli istitutori e gl'impiegati del Collegio-Convitto di Arezzo hanno prestato servizio ad un Ente autonomo; e se, per effetto della trasformazione di quel Convitto in nazionale, il loro servizio è divenuto produttivo di pensione a carico dello Stato a cominciare dal 1° gennaio 1888, nessuna disposizione legislativa possono essi utilmente invocare per ottenere che il servizio anteriore alla trasformazione (il quale poteva dar loro diritto a pensione a carico dell'Ente o del fondo speciale amministrato dall'Ente) sia unito a quello posteriore al governativo e per avere liquidata dalla Corte dei conti un'unica pensione per l'intero servizio cumulato, con ripartizione dell'onere fra lo Stato e l'Ente.

Che il ricorrente male invoca a quest'effetto la legge 6 agosto 1893, n. 459, le cui disposizioni sono state riprodotte nell'art. 49 del testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari. Su di che ha osservato la Corte che così la lettera della legge, come la manifesta intenzione del legislatore inducano a ritenere che i Collegi-Convitti ivi indicati sono quelli dipendenti dalle Provincie e dai Comuni, i cui impiegati sieno stati nominati da questi Enti amministrativi, percepirono lo stipendio sui bilanci delle Provincie o dei Comuni, e questi e quelle avevano un regolamento di pensione pei loro impiegati.

La dizione della legge è chiara e la intenzione del egislatore non risulta meno chiara, ove si ponga mente

che avanti la Camera dei deputati, per valutare gli effetti finanziari della legge, venne allegata alla relazione della Giunta una tabella numerica del personale degli Istituti scolastici e dei Convitti, a cui la si sarebbe potuta applicare; e i Convitti ivi applicati erano soltanto quelli, che dipendevano dalle Provincie e dai Comuni.

Che sia perciò da escludere che la detta legge speciale sia applicabile agli impiegati dei Collegi-Convitti costituiti in Enti autonomi con personalità giuridica, com'era il caso del Collegio-Convitto di Arezzo, al quale il ricorrente ha prestato servizio.

Nè potrebbe, come ha sostenuto il di lui difensore, estendersene l'applicazione agl'impiegati di codesti Enti autonomi per analogia di quanto è disposto dall'art. 10 dalla legge 15 giugno 1893, n. 279, riprodotto nell'art. 48 del citato testo unico, imperocchè i casi di cumulo di servizii diversi in questo articolo contemplati sono quelli avvenuti per effetto di leggi speciali, quando cioè leggi speciali hanno disposto il passaggio d'impiegati dello Stato al servizio delle Provincie, dei Comuni o di altri Enti autonomi, o viceversa.

Che il servizio del ricorrente anteriore al 1° gennaio 1888 non essendo cumulabile col servizio posteriore governativo, e quest'ultimo servizio avendo avuto una durata minore di dieci anni, e quindi non essendo produttivo di pensione o di indennità a carico dello Stato, bene fece la Sezione 2ª della Corte a rigettare la di lui domanda.

Per questi motivi, rigetta il reclamo, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 19 gennaio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Banca Subalpina (avv. Gianoletti) — Ministero finanze.

Imposte — Quote inesigibili — Domanda di rimborso — Difettosa ed irregolare esecuzione contro i terzi — Inammissibilità — Eccezioni.

Non è dovuto all'esattore il rimborso di quelle partite inesigibili per le quali risulti in qualunque modo irregolare e difettosa la esecuzione contro i terzi debitori del contribuente.

L'esattore, per mettere in grado di agire contro i terzi, è tenuto a procurarsi ed a far tutte le ricerche

degli atti indicatigli dall'agente delle imposte, dai quali derivano i crediti dei contribuenti.

L'esattore non ha quindi il diritto di ottenere il rimborso di quelle partite da lui ritenute inesigibili sulla produzione di semplici certificati di irreperibilità dei terzi, ma deve dimostrare di essersi regolarmente ed in tempo debito procurata l'assegnazione del credito a termini degli articoli 611 e seguenti del Cod. di proc. civ. e di avere inoltre a tale scopo citato i terzi, se di domicilio ignoto, a forma dell'art. 141 dello stesso Cod., salvo non risulti dimostrata la impossibilità di eseguire tale procedura per la brevità del tempo tra la costatazione della irreperibilità del terzo debitore e la sentenza di omologazione dello stato di graduazione.

Per le quote d'imposta inesatte l'amministrazione ha il diritto di fornire all'esattore nuove indicazioni perchè agisca in conformità, anche dopo la riscossione dell'ultima rata, purchè siano ancora in corso i privilegi fiscali.

Non è dovuto in conseguenza il rimborso di quelle partite a proposito delle quali l'esattore non provi di avere escusso il terzo debitore nel nuovo domicilio indicatogli dall'agente, nel termine anzidetto, con annotazione sul verbale d'irreperibilità.

E' ammissibile invece il rimborso tempestivamente richiesto di partite inesigibili, anche quando la relativa documentazione sia stata tardivamente esibita, nonchè di quelle per le quali presumibilmente sarebbe riuscita infruttuosa la esecuzione contro i terzi, quando, ad esempio, i debiti dei contribuenti contro di questi rimontino ad epoca remota.

Non vi è luogo a pronuncia per parte della Corte sulle domande di rimborso di partite, relativamente alle quali l'amministrazione non abbia ancora definitivamente provveduto.

Ritenuto che quanto al primo gruppo di n. 37 partite ammontanti a lire 2,564.92, sia da riconoscere fondato in legge il motivo di rifiuto a rimborsarle appunto dall'Amministrazione. La legge 20 aprile 1871 prescrive che l'esecuzione contro i terzi debitori dei contribuenti debba farsi con le norme della procedura ordinaria, omesso solo il precetto e la necessità dell'intervento dell'usciere.

Il che chiaramente indica che prima di ogni cosa l'esattore sia tenuto a procurarsi l'assegnazione del credito a norma degli articoli 611 e seguenti del Cod. proc. civ., e a tale scopo citare il terzo, se di domicilio ignoto, a forma dell'art. 141 dello stesso Codice.

Che non è influente la circostanza che in nessuna normale del Ministero si trovi espressamente stabilito l'obbligo per gli esattori di fare la citazione in quella forma dei terzi irreperibili, tale obbligo derivando dalla legge, e non essendovi bisogno di alcuna istruzione speciale dell'Amministrazione per inculcarne l' osservanza. E sarebbe, anche se provato in fatto, senza influenza quel che viene affermato dalla Banca ricorrente, che cioè in passato essa ottenne il rimborso di quote d'imposta inesigibili sulla produzione di semplici certificati d'irreperibilità dei terzi; imperocchè l'ammissione al rimborso delle partite domandate può significare ed importare rinuncia da parte dell'Amministrazione a qualche eccezione che avrebbe potuto opporre pel rimborso. Ma finchè questo non è accordato, rimane aperto il campo alla discussione tanto per l'Amministrazione che per l'esattore, e possono così l'una come l'altro, addurre tutti quei motivi, anche nuovi, che credono per negare l'uno o pretendere l'altro il rimborso;

... Che sia parimenti da respingere il ricorso per le partite di questo terzo gruppo: *a*) di lire 75,39 contro Addario, perchè dai documenti in atti risulta che l'esattore trascurò di escutere il debitore nel nuovo suo domicilio indicatogli dall'agente il 15 marzo 1893 con annotazione sul verbale d'irreperibilità del 24 precedente febbraio, e non sussiste in fatto che quella indicazione gli fosse stata data dopo scaduti i privilegi fiscali, dacchè questi durarono fino al 31 dicembre 1893; *b*) di lire 113.33 contro Barbarulo, perchè s'è provata l'infruttuosa esecuzione fatta nei modi di legge, del terzo debitore Barbagallo, fu difettosa ed irregolare quella tentata verso gli altri due terzi debitori indicati all'esattore dall'agente, a riguardo dei quali non si andò oltre ai verbali di irreperibilità. Nè può giovare alla Banca ricorrente l'addurre che per lo meno siale dovuto il rimborso di quella parte di tassa iscritta a carico del contribuente Barbarulo, relativa al credito di costui verso il Barbagallo come tassa non più dovuta perchè estinto il credito sin dall'aprile 1888, avvegnachè non spetti all'esat-

tore il giudicare se una tassa iscritta nei ruoli sia o non sia dovuta, ufficio suo essendo soltanto quello di esigerla dai contribuenti o provarne nei modi prescritti la mancata riscossione; .... *f*) di lire 394.80 contro Curimani per avere la Banca trascurato di agire contro il terzo debitore del contribuente indicato dall'Amministrazione sul verbale di nullatenenza 24 gennaio 1893. Nè può scusare tale ommissione l'addurre che l'indicazione esatta del terzo gli fu data sul verbale redatto dopo la scadenza dell'ultima rata d'imposta, il quale verbale non era esso tenuto a comunicare all'Amministrazione; imperocchè non è dubbio che per le imposte inesatte l'Amministrazione abbia sempre il diritto di dare comunque nuove indicazioni all'esattore perchè agisca in conformità, fino a che siano in corso i privilegi fiscali, e nella specie questi non erano scaduti; *g*) di lire 349.60 contro Manganaro perchè, non avendo la Banca curato l'assegnazione del credito verso gli eredi dei coniugi Elia, debitori del contribuente, i cui beni erano sotto esproprio, fece mancare il modo all'Esattoria e all'Amministrazione di agire direttamente per la collocazione nel giudizio di graduazione, e così per la quota d'imposta inesatta essere collocata utilmente nella distribuzione del prezzo. Nè può giovare alla Banca la dimostrazione data di essere concorsa in sottordine del contribuente in quel giudizio, ma che fu rinviata fra i creditori chirografari per mancanza di domanda di collocazione del detto contribuente, dacchè appunto per aver omesso di chiedere ed ottenere l'assegnazione del credito verso i terzi debitori, seguì poi il danno che, nel giudizio di graduazione del prezzo dei beni a costoro espropriati, non potè agire direttamente, ma solo in sottordine del contribuente; ... *k*) di lire 10,95 contro Rapisardi perchè non giustificava l'omessa esecuzione mobiliare verso il terzo debitore del contribuente, il credito del quale derivava, come era stato indicato all'esattore dall'Amministrazione da una sentenza della Pretura di Duomo del 23 giugno 1888, non essendo ammissibile quanto deduce la Banca che non era tenuta essa ad estrarre copia della detta sentenza e fare altre ricerche per mettersi in grado di agire contro il terzo.

Che sia da accogliere il ricorso per le seguenti partite del terzo gruppo, la inesigibilità delle quali risulta implicitamente provata:

Lire 65.80 contro Sarpara, perchè, provata l'inesigibilità di fronte al contribuente, il quale era morto sin dal settembre 1890, ed insussistente la tardiva dimanda di rimborso, sia attendibile la giustificazione della Banca di non aver agito nei modi di legge contro un terzo debitore di lui per un credito, che, rimontando a 57 anni addietro, si doveva ritenere inesigibile;

Lire 13.69 contro Tomaselli, perchè la postuma documentazione della inesigibilità non può valere a far negare all'esattore il rimborso domandato in tempo;

Che quanto alla partita di lire 71,50 a debito di Riccioli Condullo, essendo stata dal Ministero riservata la determinazione di accordare o negare il rimborso sino a quando si fossero prodotti dalla Banca ulteriori documenti atti a provare l'esito del giudizio di graduazione in corso, sia da ritenere prematuro il ricorso; imperocchè la procedura pel rimborso agli esattori delle quote inesigibili è tutta amministrativa per la legge del 20 aprile 1871, ed il regolamento 23 dicembre 1886, onde, in pendenza del giudizio definitivo dell'Amministrazione, deve la Corte sospendere il provvedimento sul ricorso per la indicata partita;

Che, quanto alla partita di lire 31.87 contro Chillemi-Paniarè, sia da osservare che, se la Banca trascurò di chiedere nei modi di legge ed ottenere dall'autorità giudiziaria l'assegnazione del credito verso la terza debitrice del contribuente, che le era stata indicata, pure risultando dal certificato in atti del cancelliere del Tribunale di Catania che il 25 marzo 1890 si procedè a mezzo di perito alla liquidazione dei crediti collocati in graduatoria col prezzo dei beni espropriati alla detta terza debitrice, a cui non aveva concorso il contribuente, e per l'art. 717 del Cod. proc. civ., avvenendo tale liquidazione dopo la omologazione dello stato di graduazione ed in caso di disaccordo dei creditori collocati, così è evidente che il giudizio di omologazione dello stato dei gradi si chiuse prima del marzo 1890; ond'è molto dubbio che la Banca potesse nel breve tempo fra la constatazione della irreperibilità della terza debitrice e la sentenza di omologazione, ottenere l'assegnazione del credito, citandola a' termini dell'articolo 141 stesso del Cod. di proc. civ. Il che induce la Corte a ritenere che sia equo di accordare il rimborso di detta quota;

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 4 maggio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* TANGO.

Del Grosso e Pizzi — Comune di Carinola (avv. Di Lorenzo) e Banca d'Italia (avv. Villa) e viceversa.

Cauzionante — Diritto di appellare — Termini — Decorrenza — « Quid » se il decreto impugnato non siagli stato notificato — Appello adesivo — Rinunzia all'appello principale — Partite caricate al tesoriere, riscosse dal successore.

Il cessionario della cauzione del contabile, divenuto così cauzionante, è ammesso ad appellare alla Corte dei conti contro il decreto del Consiglio di prefettura emesso sul conto del contabile stesso; ma il termine per esso decorre dalla notificazione fatta al contabile del decreto impugnato, quantunque nessuna notificazione del decreto stesso sia stata fatta al cauzionante che ne appella (1).

Il cauzionante è ammesso a far adesione all'appello proposto dal contabile; ed il suo appello rimane in vita non ostante la rinunzia allo appello principale, fatta dal contabile dopo l'adesione del cauzionante.

Deve eliminarsi il caricamento dato al tesoriere di partite riscosse dal suo successore.

Sull'appello principale della Banca d'Italia contro il decreto 18 novembre 1895 pronunziato nel giudizio sul conto del 1892. - Attesochè, ammesso, agli effetti della cessione fatta dal signor Del Grosso alla Banca d'Italia della polizza della Cassa depositi e prestiti di lire 13,000, costituente la cauzione in contanti vincolata dallo stesso Del Grosso verso il Comune di Carinola per la gestione del quinquennio 1888-92, che la Banca addivenne cauzionante di Del Grosso; ed ammesso che ai cauzionanti spetta il diritto di produrre gravame, secondo la giurisprudenza della Corte, avverso le decisioni di condanna che colpiscono la cauzione, non ne segue che la Banca d'Italia potesse ritualmente

(1) Intendiamo le ragioni di ordine che hanno indotto la Corte dei conti ad ammettere tale principio; ma non possiamo dispensarci dal far notare che il medesimo può dare motivo a discussione, ammettendosi per esso una decadenza di termini, senza che nessuna personale notificazione abbia potuto stabilirne l'inizio.

appellare contro il decreto 18 novembre 1895, nel giudizio di conto, quando il termine per appellare era già scaduto per il contabile.

Imperocchè il cauzionante, dovendosi ritenere di fronte all'Amministrazione come una persona col contabile, non sorgeva nella Banca il diritto al gravame che per la notificazione fatta al contabile fin dall' 11 febbraio 1896. Laonde l'appello 9 gennaio 1898 della Banca d'Italia, preteso in termine per mancata notificazione, non può che essere ritenuto dalla Corte siccome irricevibile.

Sull'appello adesivo della Banca d' Italia avverso il decreto 6 novembre 1896 in via di revocazione. - Attesochè per l'art. 470 del Codice di procedura civile, chi ha interesse alla riforma o annullamento di una sentenza può intervenire nel gravame di altra parte interessata, facendovi adesione; e questo diritto non si può disconoscere nella Banca d'Italia, cauzionante di Del Grosso, quantunque essa non abbia fatto parte del giudizio primitivo di conto. Nè vale opporre che, rinunciato l'appello principale dai signori Del Grosso e Pizzi, cade come accessorio l'appello adesivo, il contrario avendo ritenuto dottrina e giurisprudenza quando la rinunzia (come nella specie) sia avvenuta dopo che fu interposto l'appello adesivo; sicchè ammessibile è il suddetto appello in quanto prosegua nelle condizioni proprie degli appellanti in via principale, e cioè sia ristretto alla revocazione per motivi di fatto, di cui all'art. 44 della legge 14 agosto 1862, n. 800.

In merito alle partite. - Attesochè per le partite di lire 14,85, canone dovuto da Pucci Michele; lire 15, multa per tardiva presentazione del conto; lire 760,20, tassa di ricchezza mobile rimborsata al Comune; e lire 960, rendite non riportate nei conti, nè gli appellanti Del Grosso e Pizzi, nè la Banca d'Italia motivarono il gravame, dichiarando quest'ultima non possedere elementi per sostenerlo;

Che per le partite di lire 176,95 alla categoria 1ª per fitto di terreni e fabbricati, e lire 796,58 alla categoria 7ª per tassa fuocatico e bestiame, la Banca deduce trattarsi di quote inesigibili, alle quali si riferisce la dichiarazione che si riscontra nella relazione dei revisori del conto, che « tutte le partite ritenute inesigibili dal Del Grosso pel 1892 ed anni precedenti vennero invece completamente riscosse dall'attuale nuovo tesoriere », il che non essendo

stato contradetto dal Comune, e seguendone erroneo caricamento a Del Grosso per errore di fatto, può l'appello accogliersi dalla Corte, discaricando le dette partite;

Che per le partite di lire 5,384.84 alla categoria 2ª, censi sulle cesine, e lire 493,81 alla medesima categoria, il Consiglio di Prefettura ne dispose il caricamento, perchè il contabile era soggetto all'obbligo del non riscosso per riscosso, e non aveva diritto che a ripetere il rimborso delle quote inesigibili; oltre a ciò per documentazione mancante e documentazione difettosa; per cui, o si tratta di errore di diritto, e non è ammessibile la revocazione; o di errori di fatto e nuovi documenti, e nulla venne dedotto o giustificato in questo senso, laonde deve l'appello per le enunciate somme essere rigettato;

Per questi motivi, dà atto al Comune di Carinola della rinunzia da parte di Del Grosso e Pizzi all'appello, ecc.; dichiara inammissibile l'appello principale della Banca d'Italia, ecc., ed ammessibile l'appello della medesima Banca *adesivo* a quello dei signori Del Grosso e Pizzi.

In merito accoglie il detto appello per il chiesto discarico sul conto 1892 di lire 176,95 e lire 796,58, e lo rigetta per le altre partite.

SEZIONE III.

(Decisione 27 aprile 1899).

Presidente BACCELLI — *Relatore* DE VITO PISCICELLI, *Rag.* Scioscia, ricorrente.

Giudizio di conto — Addebiti ai contabili — Riserva dell'Amministrazione di produrre documenti — Termine fissato dalla Corte, con sua interlocutoria, per tale produzione.

L'Amministrazione non ha diritto di ritardare indefinitamente gli accertamenti degli addebiti fatti ai contabili dopo finita la loro gestione. Quando questi addebiti risultino dai verbali di verifica, ed il ritardo nel sottoporli al giudizio della Corte con i relativi deconti e fogli di riparto a carico di altri contabili non sia abbastanza giustificato, la Corte fissa un termine all'Amministrazione per produrre tali documenti, con riserva di provvedere, dopo scorso il detto termine, alla definizione del giudizio di conto (1).

---

(1) La presente decisione segna una fase importante nella giurisprudenza della Sezione III della Corte dei Conti in ordine ai giudizii di conto;

Ritenuto che con due verbali di verifica di gestione, l'uno del 24 febbraio 1889 e l'altro del 5 dicembre 1895 furono accertati addebiti nella complessiva somma di lire 2816.54 a carico del nominato contabile Scioscia;

Che, nel comunicare i predetti verbali, con la nota del 7 maggio 1896, la Direzione generale del Fondo per il Culto dichiarava a questa Corte che si procedeva alla compilazione degli stati di riparto e deconti delle partite cadute in prescrizione e che costituivano per la massima parte l'ammontare degli addebiti accertati con i verbali di verifica di sopra ricordati, ma soggiungeva l'Amministrazione stessa che sarebbe occorso a ciò fare un tempo non breve, trovandosi coinvolti nel riparto vari gestori;

Che in risposta ad un'ultima sollecitazione fatta nel febbraio 1899 dal ragioniere delegato all'esame del conto stesso, l'Amministrazione rispondeva che, malgrado le ripetute sollecitazioni rivolte all'Intendenza di finanza di Catanzaro, non ancora era stato possibile rimuovere completamente gli ostacoli incontrati nella compilazione dei riparti e deconti, per le intralciate pratiche inerenti allo appuramento degli addebiti relativi posti a carico di un rilevante numero di gestori coinvolti nella responsabilità stessa;

Che il contabile Scioscia col suo ricorso rileva che l'Amministrazione non siasi dato pensiero in sì lungo periodo di tempo di trasmettere alla Corte gli stati di riparto e relativi deconti, rendendo così impossibile il giudizio della

---

inquantochè tali giudizii restavano in passato sospesi indefinitamente sebbene apparissero regolari, in attesa che l'Amministrazione interessata sciogliesse le riserve da essa fatte di produrre deconti e documenti a corredo di qualche pretesa responsabilità incorsa dal contabile nella sua gestione.

Per effetto di che i contabili erariali dovevano attendere lustri e lustri per veder definiti i loro rapporti contabili con lo Stato, rimanendo intanto vincolate le rispettive cauzioni.

Da ciò anche un cumulo enorme di arretrati con grave discapito dell'interesse pubblico.

Devesi pertanto alla saggezza dell'on. presidente Baccelli se, rilevando coteste anomalie e la portata e l'estensione delle gravi conseguenze che derivavano ai contabili da tale ordine di cose costituitosi a grado a grado, senza volontà di alcuno, ed a detrimento eziandio degli interessi dell'Erario dello Stato, prese la lodevole iniziativa di occuparsi dell'arretrato venutosi formando dal 1868 al 1890. Tale intendimento, senza dubbio nella mente di tutti i componenti il Supremo Magistrato Contabile, ora che, sotto gli auspicii di codesta giurisprudenza, si va traducendo in effetto, sarà certamente da tutti lodato.

Corte stessa sul conto del quale si tratta, e conseguentemente ritardando lo svincolo della cauzione di lire 26,000 richiesto da urgenti bisogni di famiglia;

Considerato che se indiscutibili ragioni di pubblico interesse richiesero che i contabili fossero tenuti a prestare all'Erario dello Stato, a garanzia delle loro gestioni, corrispondenti cauzioni, ragioni di giustizia, che non debbono essere disconosciute dalle pubbliche Amministrazioni, impongono alle stesse il dovere di mettere in grado questa Corte, in un congruo termine dal cessare delle singole gestioni, di potere emanare le sue definitive decisioni sui relativi conti giudiziali per poi liberare, ove ne sia il caso, le prestate cauzioni;

Che l'Amministrazione nel procedere a gestioni finite ad una sollecita liquidazione del dare ed avere dei contabili dello Stato, oltre ad usare un dovuto rispetto ai legittimi interessi dei contabili e dei terzi cauzionanti viene a garentire assai meglio le ragioni dell'Erario stesso, essendo risaputo quanto riescano d'incerta, se non d'impossibile prova, accertamenti fatti dopo un decennio e qualche volta, come a questa Corte è occorso non di rado di dover deplorare, anche dopo un ventennio ed anche un trentennio;

Che nella specie si manifesta tanto meno scusabile la condotta tenuta dall'Amministrazione, in quanto dai verbali di verifica risultano uno per uno prenotati tutti gli articoli di censi e canoni caduti in prescrizione, con la indicazione della scadenza di ciascuna data; sicchè tutto il lavoro per poter venire alla redazione degli stati di riparto e relativi deconti riducesi ad una semplice operazione aritmetica, nel ripartire cioè la somma in ragione di tempo tra i diversi contabili che ebbero la gestione nel relativo quinquennio, nel quale ebbe a compiersi la prescrizione delle partite stesse;

Che quindi, sia per ragioni di ordine generale, sia per ragioni speciali che nella fattispecie si rilevano, questa Corte non può più oltre tollerare che gl'ingiustificati ritardi frapposti dall'Amministrazione nel comunicare gli stati di riparto e relativi deconti abbiano a dilazionare a tempo indeterminato il giudizio sul conto del ricevitore Scioscia, il quale giustamente ne ha dimandata con formale ricorso la pronta definizione.

Per tali motivi, assegna alla Direzione Generale del Fondo per il culto il termine di giorni 90 per produrre gli stati di riparto ed i deconti delle partite cadute in prescrizione, accertate, ecc., scorso il quale inutilmente, sarà giudicato alla stato degli atti.

SEZIONE III.

(Decisione 2 maggio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* FRANCO.

Scrocco (avv. Ricci) — Comune di Buonalbergo.

Decreti del Consiglio di Prefettura — Loro carattere amministrativo — Quando acquistino il valore di giudicati.

I decreti dei Consigli di prefettura sui conti comunali sono per loro natura provvedimenti amministrativi, perchè emanati da un collegio cui non competono attribuzioni giurisdizionali. Come atti amministrativi possono essere modificati dallo stesso Consiglio, che li pronunciava. E la giurisprudenza della Corte dei conti, seguìta costantemente dopo che la legge abolitiva dei tribunali del contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865, allegato E, *cominciò ad aver vigore, ha ritenuto che siffatte deliberazioni non perdono il loro carattere di provvedimenti amministrativi fino a quando non s'intenda conferire ad essi virtù ed efficacia di giudicato mercè notificazione datane dall'una parte all'altra col ministero di usciere giudiziario* (1).

In mancanza di questa notificazione come non decorrono termini per l'appello, così non avviene che le deliberazioni acquistino forza di cosa giudicata (2).

SEZIONE III

(Decisione 21 marzo 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* PETRECCA

Filippelli (avv. Parpagliolo) — Congregazione di Carità di Bocchigliero (avv. Gabrielli).

Istituzioni di beneficenza — Partite di carico omesse nel conto ed aggiunte nel conto dell'anno successivo — Come si debba giustificarle — Verifiche di cassa e loro scopo.

L'aggiunta, nel carico di un conto, di partite ritenute riscosse e non contabilizzate nei conti degli anni

---

(1-2) Giurisprudenza costante ed assodata; veggansi gli Indici annuali della presente Raccolta.

precedenti, non può altrimenti essere giustificata che mediante la esibizione dei bollettari di riscossione, onde mettere a raffronto le risultanze di essi con gl'introiti contabilizzati nei conti medesimi.

Le verifiche di cassa non hanno altro scopo che di constatare l'esistenza, in un determinato giorno, delle somme che dovrebbero esservi giusta il raffronto tra gli introiti e gli esiti portati sui registri di cassa.

Considerando che per giudicare se il carico delle lire 6234.78 dato al Filippelli nel conto del 1895 per resto di prezzo dei fondi, ritenuto riscosso e non portato in carico negli anni precedenti dal 1888 al 1891, fosse regolare e giusto nella cifra, occorre di verificare se e quanta parte delle riscossioni risultanti dal bollettario figurasse ad introito nei relativi conti, i quali non essendo stati esibiti, la Corte ne ordinò la produzione alla Congregazione di carità con la decisione interlocutoria del 21 dicembre 1897;

Che alla somma che da questo confronto sarà per risultare, in nessun caso può contrapporsi, come il Filippelli pretende, il versamento da lui fatto in seguito al verbale di verifica di cassa; imperocchè la verifica di cassa non essendo ad altro scopo diretta, che a constatare l'esistenza della somma che in un determinato giorno risultava dovesse esservi dal confronto tra gl'introiti e gli esiti portati sui registri di cassa, è chiaro che nessun rapporto possa avere con la somma aggiunta poi al carico perchè omessa dal contabile;

Che dall'esame dei conti 1888, 1889, 1890 e 1891 prodotti dalla Congregazione di carità in esecuzione della detta interlocutoria, risulta che oltre la somma di lire 4967.73, portata ad introito a titolo d'interesse sulle somme ancora dovute dagli acquirenti, nessuna riscossione vi figura per decimi di prezzo; onde deve ritenersi che a ragione fu posta a carico del Filippelli nel conto del 1895, ultimo della sua gestione, la somma riscossa per rate del prezzo dei fondi, salvo a vedere se la cifra complessiva del carico corrisponda esattamente alla risultanza dei documenti prodotti in atti;

Che una prova diretta della somma riscossa per decimi nei quattro anni di cui è questione non si ha nel bollettario, perchè molte bollette sono per cifre comples-

sive che comprendono rate di prezzo ed interessi; ma nondimeno non è difficile di averla, se si tiene conto di tutta la somma che dal bollettario risulta riscossa per decimi di prezzo e per interessi e se ne detrae la quota che il contabile ha portata ad introito nei conti, per interessi;

Che da un accurato riscontro del bollettario emerge che tutte le riscossioni fatte dal Filippelli dal 1888 al 1891 ammontano alla somma di lire 16,127.86, e non a quella di lire 16,449.80, che per errore si ritenne risultare dal bollettario nella parte narrativa della decisione interlocutoria, la quale in questa parte viene ora opportunamente rettificata;

Che dalla somma di lire 16,127.86 riscossa dal Filippelli negli anni in parola per tutte quattro le Opere pie, dedotte le lire 4967.73 da lui riportate nei conti per interessi, si ha che la riscossione del capitale, non portata in carico, fu di lire 11,160.13 non già di lire 12,286.80, quante la G. P. A. nelle impugnate decisioni sui conti 1895 ritenne che fossero state riscosse. Onde deducendone la somma non controversa di lire 6052.02 spese per acquisto di rendita, si ha che la parte del prezzo dei fondi, riscossa e non portata in carico, dev'essere di lire 5108.11, non di lire 6234.78 come la G. P. A. ritenne a carico del contabile nelle impugnate deliberazioni;

Che in conseguenza di ciò, pur rigettandosi il ricorso in tutto il resto, deve tenersi conto della differenza tra queste due somme, ossia di lire 1126.67 che debbono essere bonificate al contabile, riducendo di altrettante il fondo di cassa;

Per questi motivi la Sezione riduce da lire 6719.45 a lire 5592.78 il resto di cassa risultante a carico del Filippelli dai conti del 1895; rigetta in tutto il resto il suo ricorso.

SEZIONE III

(Decisione 4 aprile 1899).

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI.

Procuratore generale presso la Corte dei Conti — Arnaboldi ed altri.

Responsabilità degli ufficiali postali — Smarrimento di una assicurata — Inosservanza di disposizioni regolamentari intese ad accertare i passaggi della lettera.

Nel caso di smarrimento di una lettera assicurata avvenuta in un ufficio postale, senza che possa essere ac-

certato in qual modo seguì la sottrazione o lo smarrimento della stessa, gl'impiegati addetti a tale ufficio, ai quali sia imputabile la inosservanza di disposizioni regolamentari intese ad accertare i passaggi della lettera dall'uno all'altro, sono responsabili del danno arrecato allo Stato, senza che possano allegare a loro difesa aggravio di lavoro, insufficienza di personale, o ristrettezza di locale.

Ritenuto che sia provato lo smarrimento della lettera assicurata n. 603, spedita il 25 settembre 1893 dall'ufficiale postale di Ferrara a quello di Milano, ove pervenne il giorno successivo, che lo smarrimento avvenne in quest'ultimo ufficio, e che l'Amministrazione delle poste dovette perciò sottostare al danno di rimborsare al mittente della lettera la somma di lire 400.65;

Che, se accurate indagini disposte ed eseguite dall'Amministrazione non riuscirono ad accertare in qual modo seguì lo smarrimento o la sottrazione della lettera e la persona che se ne rese colpevole, fu però constatato che nell'Ufficio centrale delle Poste di Milano si trascurava di osservare, per ciò che si riferiva alla custodia delle assicurate, tutte le cautele prescritte dagli articoli 696, 697 e 1246 della istruzione sul servizio della Posta-lettere, e specialmente si trascurava di redigere ad ogni cambiamento dell'impiegato, che le aveva in consegna, l'elenco esatto o bilancio di quelle esistenti e non ancora ritirate dai destinatari, la quale omissione di formalità, prescritta non meno. a garanzia degl'interessi dell'Amministrazione, che a difesa della responsabilità degli impiegati addetti a quel servizio, rese infruttuose le ricerche sull'autore della sottrazione della lettera smarrita.

Che il Capo dell'ufficio e chi lo sostituiva nei casi di assenza o d'impedimento solevano mancare di esercitare tutta la sorveglianza necessaria sugl'impiegati addetti al detto servizio delle lettere assicurate, e tolleravano che si omettesse da costoro la redazione del prescritto bilancio dei valori (che doveva compilarsi col suo concorso) nei frequenti cambiamenti dei turni di servizio;

Che per siffatta omissione così gli impiegati, come i capi d'ufficio sieno tenuti a rispondere del danno cagionata all'erario dello Stato, e quantunque quest'obbligo sia di uno

natura solidale verso l'Amministrazione danneggiata, pure nei rapporti fra loro si può graduarlo nella proporzione sopra indicata; tenendo conto del diverso grado di colpa di ciascuno degli impiegati, che effettivamente ebbero il maneggio delle lettere assicurate nel detto Ufficio dal giorno 26 settembre 1893, quando la lettera smarrita indubbiamente vi pervenne, al giorno 5 ottobre successivo, allorchè ne fu constatata la dispersione.

Che non possa giovare ai convenuti, Anelotta, Bertini e Brunelli lo addurre a propria discolpa e il molto lavoro che dovevano eseguire da non lasciar loro tempo per adempiere alla compilazione del detto bilancio, e il disadatto locale adibito pel servizio delle lettere assicurate e la mancata sorveglianza del capo d'ufficio, perchè tutte queste circostanze, se anche provate, non varrebbero a scusare la loro negligenza e attenuarne la responsabilità.

Quelle circostanze li avrebbero dovuti invece indurre ad essere più solleciti e costanti nell'osservanza delle prescrizioni regolamentari intese, come si è di già avvertito, non solo a salvaguardare gli interessi dell'Amministrazione ma anche a difesa della loro responsabilità.

Che per queste considerazioni la dimanda del Ministero delle Poste e dei Telegrafi spiegata nell'atto di citazione del Procuratore generale sia da accogliersi in tutte le sue parti.

Per questi motivi si dichiara i signori Arnaboldi, Zorzi, ecc., debitori solidali di lire 400. 65 verso l'erario dello Stato, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 18 aprile 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* LE PERA.

Zappata — Congregazione di Carità di Torino (avv. Rossi).

Tesoriere — Ricorso alla Corte per pagamenti non discaricati — Competenza della Corte — Se venga meno per la natura degli argomenti pei quali si chiede il discarico — Connessione tra il giudizio sul conto e quello sulla responsabilità degli amministratori.

Il tesoriere di un'opera pia, il quale ricorre alla Corte dei conti per essere discaricato dei pagamenti che la G. P. A. abbia posto a suo carico, presenta una questione, la quale appartiene alla competenza della Corte

dei conti in grado di appello, senza che valgano a sradicare tale competenza gli argomenti pei quali il tesoriere invoca il discarico, cioè che altri siano tenuti a rispondere in sua vece, o solidalmente con esso.

Nei giudizi di conto l'esame della responsabilità del contabile ed il giudizio di essa è il primo compito del magistrato; e da questo giudizio, nello esame dei singoli pagamenti fatti, si risale al giudizio sulla responsabilità degli amministratori, arrestandosi in tale esame la Corte a quelle domande, le quali esorbitano dalla propria competenza.

SEZIONE III

(Decisione 18 aprile 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Cicoria — Comune di Crognaleto (avv. De Michetti).

Responsabilità degli amministratori — Mandato tratto da un R. Commissario a suo favore — Capienza in bilancio — Spesa eccedente la dovuta — Incompetenza contabile.

Se il mandato tratto da un Regio Commissario a suo favore pel pagamento delle indennità che gli spettano stia nei limiti del fondo stanziato in bilancio, eccede i termini della competenza attribuitagli dall'articolo 256 della legge com. e prov. (1889) il Consiglio di prefettura che lo chiamò a rispondere della maggior somma che il Commissario si sia attribuita oltre alla indennità assegnatagli dal Prefetto (1).

Attesochè la giurisdizione dei Consigli di Prefettura a pronunciare sulla responsabilità degli amministratori di un Comune sia dall'art. 256 della legge com. e prov. ristretta ai soli casi di responsabilità incorsa per avere ordinato spese non autorizzate dal bilancio e non deliberate dal Consiglio comunale o per averne contratto l'impegno;

Che il mandato di lire 2115, tratto dal Cicoria a suo favore, non eccedeva per la somma l'apposito fondo stanziato nel bilancio 1894 del Comune di Crognaleto per pagamento dell'indennità dovuta al Commissario straordina-

(1) I casi della competenza contabile in materia di responsabilità degli amministratori sono tassativi. Questo è oggimai assodato dalla giurisprudenza; e la nostra *Raccolta* ha già riportate numerose decisioni in proposito.

rio; e se quel bilancio era stato dal Commissario stesso redatto ed approvato, il Consiglio comunale nel ratificarlo con sue deliberazioni del 26 gennaio e 18 marzo 1893 non ebbe ad apportare alcuna variazione alla somma stanziata per la indicata spesa, quantunque avesse rilevato che il Cicoria erasi liquidata la indennità in somma maggiore della dovuta, e di tale maggior somma lo ritenne debitore verso il Comune;

Che il rilievo dava al Comune il diritto di agire verso il Cicoria per restituzione dell'indebito percetto; ma tale azione doveva essere proposta avanti al magistrato ordinario; e non poteva comprendersi fra i casi di responsabilità degli amministratori di competenza del magistrato contabile.

Laonde è da riconoscere che il Cons. di Prefettura abbia ecceduto la propria competenza pronunziando sulla controversia col decreto impugnato;

Che per tali considerazioni merita il ricorso del Cicoria accoglimento;

Per questi motivi, annulla senza rinvio il decreto del Cons. di Prefettura, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 19 maggio 1899).

Presidente FINALI — *Relatore* VAZIO.

Savini (avv. Orsi), ricorrente.

Diritto a pensione — Padre del militare morto per causa di servizio — Cecità — Ambliopia binoculare.

L'ambliopia binoculare produce la diminuzione, ma non la mancanza assoluta della facoltà visiva; essa è in sostanza una malattia la quale può in tempo più o meno breve condurre alla perdita della vista, ma non è la cecità presa nel suo significato assoluto. E perciò essa non può dare diritto a pensione a sensi dell'art. 123 del testo unico 21 febbraio 1895, n. 70 al padre di un militare morto in battaglia, o in servizio comandato.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 24 marzo 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* PATERNOSTRO

Nardone, *ricorrente.*

Ricorso alle Sezioni Unite — Firma — Se necessaria — Matrimonio religioso celebrato nelle Provincie soggette al Pontefice, nell'epoca in cui vigeva nelle Provincie meridional

il Codice civile borbonico, da un cittadino di quelle Provincie — Effetti — Matrimonio civile — Se abbia effetto retroattivo.

La firma del ricorrente non è prescritta a pena di nullità nei ricorsi alle Sezioni unite in materia di pensioni: tanto più se questa mancanza sia stata sanata da una posteriore comparsa presentata a nome dell'interessato da un avvocato munito di speciale procura.

Il matrimonio religioso contratto nelle Provincie già soggette al dominio pontificio da un cittadino appartenente alle Provincie meridionali, nell'epoca in cui ancora vigeva in quelle Provincie il Codice civile borbonico, non produce gli effetti civili se non sia stato adempiuto alle formalità prescritte dal detto Codice.

Il susseguente matrimonio civile dei genitori non può produrre i suoi effetti che dal giorno in cui esso fu compiuto; e quindi il figlio nato prima di tal giorno deve considerarsi illegittimo.

Osservato in diritto che non regge l'eccezione di irricevibilità del ricorso elevata dalla Procura generale e fondata sul fatto che il ricorso non porta la firma della istante Nardone, perchè l'articolo 69 del R. D. 1° maggio 1864, n. 1777, invocato dalla Procura, non prescrive l'obbligo di firmare la domanda a pena di nullità. Che del resto la sostanza del ricorso coi suoi motivi principali è stata riprodotta nella comparsa posteriore presentata a firma dell'avvocato dell'istante sig. Cesare Orzi munito di regolare procura.

E per ciò l'eccezione medesima deve essere respinta.

Nel merito, che dagli atti acquisiti al giudizio risulta assodato che Natale Nardone era nativo di S. Giorgio a Liri nel Regno di Napoli dove fino a tutto il 1865 fu in vigore il Codice civile per il Regno delle Due Sicilie.

Che il matrimonio da lui contratto con la sig. Maria Castellani il 28 agosto 1862 nella Parrocchia di S. Giov Battista di Terracina (Stato Pontificio), dove egli allora risiedeva, non poteva produrre effetti civili se non alla condizione che si fossero adempiute tutte le formalità prescritte dal detto Codice per le Due Sicilie a riguardo dei matrimoni di regnicoli contratti in paese straniero.

Attesochè dalla istruttoria praticata in proposito risulta che sui registri dello stato civile di San Giorgio a

Liri non fu mai in alcun tempo praticata la trascrizione dell'atto di matrimonio celebrato da Nardone Natale e Castellani Maria in Terracina il 28 agosto 1862, e che molto meno al matrimonio stesso precedettero nel Regno le pubblicazioni prescritte dagli articoli 68 e 176 delle leggi civili s. c.

Che quindi per l'esplicito disposto dell'art. 180 delle predette leggi civili, modificato col R. D. 24 febbraio 1843, il matrimonio contratto in Terracina non ha potuto produrre effetti civili, e però il figlio Rocco nato da tale matrimonio non era figlio legittimo.

Che neanche può esso considerarsi come figlio legittimato per susseguente matrimonio, perocchè il secondo matrimonio contratto in Terracina fra le stesse parti nel 7 maggio 1896, non poteva produrre effetti, per l'art. 197 del Codice civile italiano, che dal giorno dell' avvenuto matrimonio, e non ha potuto quindi rendere legittimo il figlio nel 1° marzo 1896, giorno della di lui presunta morte.

Che per tutto l'anzidetto il reclamante Nardone Natale non può ai sensi di legge essere considerato come padre legittimo del figlio Rocco, e nessun diritto può far valere pel conseguimento della pensione, di cui all'art. 123 testo unico sulle pensioni.

Per questi motivi respinge l'eccezione pregiudiziale, e, nel merito, rigetta il ricorso.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 19 maggio 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* MARTUSCELLI
Censi, ricorrente.

Pensione — Ufficiale dell'esercito — Destituzione pronunciata dai tribunali militari.

L'ufficiale destituito in seguito a condanna pronunziata dai tribunali penali militari, non è privato del diritto a pensione.

Attesochè in materia penale non sia lecita, per l'articolo 4 delle disposizioni preliminari al codice civile, l'applicazione estensiva di una legge a casi non espressamente ivi contemplati.

Che, qualunque sia l'analogia tra il reato del peculato punito dal codice penale comune e quello della prevarica-

zione punito dal codice militare penale, non si possa dubitare che in quest'ultimo codice la prevaricazione è considerata e punita sotto due aspetti diversi secondo che il danno dal fatto delittuoso arrecato alle parti ben sia stato maggiore o minore di lire 5000.

È punita cioè coi lavori forzati a tempo qualora il danno dato raggiunga la indicata somma, e con la reclusione se inferiore, e alla pena corporale è aggiunta nel primo caso la degradazione e nel secondo la destituzione;

Che, per l'art. 20 della legge 15 giugno 1893, n. 279 (riprodotto nell'art. 183 del testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari), il diritto pei militari a conseguire pensione o assegno si perde in seguito a condanna pronunziata dai tribunali penali e militari, che tragga seco la degradazione, mentre per l'art. 24 della stessa legge (articolo 99 del detto testo unico) non perde il diritto all'assegno accordato ai revocati l'ufficiale destituito in seguito a condanna che non porti la perdita del diritto a pensione, cioè che non tragga seco la degradazione;

Che il ricorrente Censi per i reati di prevaricazione, falso e truffa, di cui fu ritenuto colpevole con la sentenza del 31 luglio 1897 dal Tribunale speciale militare di Asmara, venne condannato alla reclusione militare per anni due e mesi sei, ed alla destituzione;

Che in applicazione quindi del disposto degli articoli 99 e 183 del citato testo unico si possa riconoscere ch'egli non ha perduto il diritto a conseguire l'assegno temporaneo per gli otto anni di servizio prestato prima di essere sottoposto a procedimento penale seguito da condanna;

Che, meritando per le cose dianzi dette di essere accolto il di lui reclamo, sia da annullare la deliberazione impugnata, rinviando gli atti alla Sezione 2ª per la liquidazione dell'assegno chiesto dal reclamante.

Per questi motivi, accoglie il reclamo, ecc.

SEZIONI UNITE

(Decisione 7 aprile 1899).

Presidente FINALI — *Relatore* TANGO.

Stipitivich, ricorrente.

Maestra elementare — Diritto ad indennità — Mancanza dei dieci anni di contributo — Malattia contratta a causa di servizio.

A termini dell'art. 45 del testo unico delle leggi sul Monte delle pensioni, alla maestra che abbia pagato con-

tributo al Monte per soli 8 anni non può spettare veruna indennità; e l'eccezione dell'art. 15, lettera a, *non è applicabile che al solo caso, in cui la maestra abbia contratto la malattia che la rese inabile al servizio per ragioni del servizio stesso.*

SEZIONI UNITE

(Decisione 26 maggio 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* LE PERA

Del Vivo vedova Capoquadri (avv. Capoquadri), ricorrente.

Abilitazione agl'impieghi giudiziari in Toscana — Presunzione per stabilire la prestazione effettiva e la durata di tale servizio.

La nomina ad aggiunto giudiziario conseguita sotto l'imperio dell'ordinamento giudiziario del 1865 fa presumere il previo conseguimento dell'abilitazione prescritta dal decreto del Governo toscano 9 marzo 1860, e richiesta dall'art. 276 della detta legge.

Mancando la prova dell'epoca in cui la detta abilitazione sia stata conseguita, non può la medesima stabilirsi per via d'induzione. È però conforme ad equità l'ammettere come utile il triennio di tirocinio che il detto art. 276 equipara al servizio di uditore, e che il Ministero di grazia e giustizia ebbe a valutare agli effetti dell'anzianità.

Considerato che i documenti tenuti presenti dalla Sezione 2ª di questa Corte e quelli che sono stati comunicati posteriormente dal Ministero di Grazia e Giustizia dimostrano essere stato il Cav. Capoquadri ammesso a far pratica presso la R. Procura di Firenze il 30 dicembre 1862;

Che la nomina ad aggiunto giudiziario da lui conseguita nel settembre 1866, vigente la legge del 6 dicembre 1865, n. 2626, fa legalmente presumere aver egli ottenuto l'*abilitazione* prescritta dal Decreto del Governo toscano del 9 marzo 1860, n. CXXXIV; e richiesta dall'art. 276 della citata legge 6 dicembre 1865;

Che manca tuttavia la prova dell' epoca nella quale l'abilitazione venne concessa; nè tale data può essere stabilita per via d'induzione, come eccepisce la ricorrente, poichè l'art. 3 del suindacato decreto del 1860 stabiliva in un anno il termine minimo dell'esperimento, ma non ob-

bligava il Ministero a concedere l'abilitazione allo spirare di quel termine;

Che rispondono invece ad un principio di equità le considerazioni fatte dal Pubblico Ministero, circa la valutabilità, agli effetti della pensione, del triennio di tirocinio, che il citato articolo 276 della legge 6 dicembre 1865 volle equiparato al servizio di uditore e che il Ministero di Grazia e Giustizia giudicò valutabile, per intero, anche agli effetti dell'anzianità e della precedenza in carriera, nell'interesse del medesimo Capoquadri; imperocchè trattandosi di disposizione di legge, transitoria, inspirata appunto a principi di equità, piuttosto che a quelli di diritto rigoroso, l'interpretazione proposta sia da ritenere conforme allo spirito della disposizione medesima ed atta a dare più completa applicazione a quei principii.

Per questi motivi, accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 21 luglio 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* FRANCO

Pesci vedova Costa (avv. Costa e Daneo), ricorrente

Pensione di favore — Vedova d'impiegato — Malattia preesistente — Influenza del lavoro di ufficio.

La disposizione di legge che concede una pensione privilegiata alle vedove degl'impiegati morti a cagione dello esercizio delle loro funzioni non trova applicazione in casi in cui il lavoro indefesso ed eccessivo richiesto dall'ufficio non fu l'unica, prima ed immediata cagione della morte, ma ebbe soltanto ad acuire una preesistente malattia indipendente da ogni causa di servizio, ed affrettare la morte.

Attesochè la legge, con giusto riguardo, concede una pensione speciale in misura più larga dell'ordinario alle vedove dei pubblici funzionari che *abbiano perduto la vita in servizio comandato o in conseguenza immediata del loro servizio;* e a questa disposizione si appella la ricorrente, sostenendo che il di lei marito senatore Giacomo Giuseppe Costa soccombette per malattia contratta a cagione dell'eccessivo lavoro cui dovette sobbarcarsi nell'ufficio di Ministro di grazia e giustizia.

Attesochè la legge nel suo spirito e nella sua lettera trova applicazione solo in quei casi straordinari in cui un pubblico funzionario perde la vita per disavventura incontrata nello adempiere a un dovere del proprio ufficio; locchè esclude che possa applicarsi a casi in cui il triste evento della morte non si appalesi quale immediata conseguenza del servizio compiuto, e non presenti, come la Corte si è espressa nella sua costante giurisprudenza, quel nesso tra l'evento di servizio, la malattia e la morte, che passa tra la causa e l'effetto.

Attesochè i certificati sanitari prodotti dalla ricorrente a sostegno del suo assunto se dimostrano, a non dubitarne, che il senatore Costa nell'alto suo ufficio di ministro, non ostante la infermità della quale in quel tempo si videro i più gravi segni apparenti, diedesi con ammirabile forza di volontà ed abnegazione ad un lavoro indefesso ed eccessivo che influì ad acuire l'infermità stessa e ad affrettarne la morte, non offrono la prova che la diuturnità e l'eccessività del lavoro furono l'unica, prima ed immediata cagione della malattia e della morte del compianto senatore.

Attesochè l'impugnata deliberazione della II Sezione è fondata su questa mancanza di prova che la Corte plenaria, anch'essa, vede e conferma; di tal che non può la sua decisione essere diversa da quella.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 13 giugno 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* PETRECCA

Piras Pintus (avv. Cadoni) — Amministrazione del Monte di Soccorso di Uras

Appello — Motivi — Passaggio di somme ai residui attivi — Responsabilità ritenuta nella motivazione senza riscontro nel dispositivo.

Le somme lasciate dalla G. P. A. nei residui attivi del conto, senza passarle nel fondo di cassa o di magazzino, non dànno al contabile motivo ad appello (1).

(1) Giurisprudenza costante: vedi decisione 30 giugno 1896, *Santini c. Comune di Tivoli* (*Giust. Amm.*, 1896, pag. 136); 28 maggio 1895, *Artusi c Comune di Fagnano Castello* (*ivi*, 1895, pag. 112).

Sebbene la responsabilità del contabile sia affermata nella motivazione del decreto, se questa non trovi riscontro nel dispositivo, non si ha titolo per appellarne.

Considerando che sebbene nei motivi del decreto impugnato fosse stato dichiarato in quanto ai residui, che, per le ragioni esposte dalla Commissione Montuaria, si dovevano lasciare a carico del depositario, salvo a questo il diritto di giustificare a suo tempo che quelli che andarono perduti non lo furono per di lui colpa, pure nella parte dispositiva nessuna deliberazione fu presa in proposito, essendosi soltanto approvato il conto nelle sue posizioni, sulle quali nulla si era trovato ad osservare.

Che perciò l'affermata responsabilità non avendo avuto una sanzione positiva, mediante addebito al contabile, in aumento del fondo di cassa e di magazzino, delle somme non riscosse, le quali invece rimasero come erano tra i residui attivi, è evidente che in mancanza di qualunque statuizione, deve ritenersi mancare al ricorso ogni motivo giuridico di gravame. Imperocchè non è sui motivi, i quali non possono divenire giuridicamente esecutivi se non accompagnati da corrispondenti pronunziati, che si possa impugnare una decisione; ma soltanto sulla parte dispositiva, la quale, non appellata nel termine legale, acquista forza di cosa giudicata.

Che senza entrare nell'esame del merito della controversia, che non occorre qui di fare, tenendo presenti i fatti della causa e specialmente la notevole tardanza nella notificazione al contabile del decreto impugnato (pur esplicitamente ordinata dal decreto stesso) che può avere influenza nelle quistioni di merito, giacchè il ritardo di 10 anni e l'avvenuta morte del contabile hanno reso più difficile ai ricorrenti l'onere della prova; deve ritenersi conforme ad equità, che, pur rigettandosi il ricorso per mancanza di motivo, siano compensate tra le parti le spese del presente giudizio.

Per questi motivi, rigetta l'appello, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 6 giugno 1899).

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Grasso Francesco (avv. Lomonaco) — Grasso Nicolò (avv. Fazio).

Azione popolare in appello innanzi alla Corte — Necessità di ordinare l'intervento del Comune anche se gli sia stato notificato lo appello.

Se con azione popolare un contribuente del Comune produce appello alla Corte dei conti contro un decreto del Consiglio di prefettura che in via di rivocazione abbia concesso al tesoriere discarichi che si pretendono non dovuti, non basta che l'atto di appello sia notificato al Comune, ma è necessario l'effettivo intervento in causa del Comune medesimo (1).

In mancanza di ciò, la Corte, sospeso di pronunziare nel merito, accorda un termine al Comune per costituirsi in giudizio (2).

Attesochè per l'esercizio dell'azione popolare l'art. 129 della legge com. e prov. (testo unico 1898) richiedendo

---

(1-2) La presente decisione è pienamente conforme allo spirito dello art. 129 della legge comunale e provinciale, il quale non vuole che il Comune abbia semplicemente notizia della lite intentata, a sostegno dei suoi diritti, ma impone che esso intervenga effettivamente nella lite stessa, ne segua tutte le fasi, e vegli gelosamente a difesa delle sue ragioni. Già nella discussione del Senato (Tornata 5 dicembre 1888) l'onorevole senatore Pietri osservava che « trattandosi di un diritto comunale, anche avuta dal contribuente la facoltà di litigare e introdotto il giudizio, il Comune ha ragione ed obbligo di attendere diligentemente al modo onde questo sia per esser condotto, affinchè o per ignoranza o per dolo, il suo diritto, anzichè fatto valere, non sia danneggiato o manomesso, potendo bene avvenire che il giudizio stesso sia fatto a bella posta per far nascere delle sentenze dannose ai diritti comunali. È mestieri perciò, come giustamente prescrive l'articolo di cui si tratta, che il giudizio, oltre ad essere cominciato con la licenza data dalla Giunta provinciale, sentito il Consiglio comunale, debba essere fatto con l'intervento, *ordinato dal magistrato*, del Comune, il quale dovrà curare che il giudizio vada direttamente e lealmente al suo fine ». Ed il **Saredo** (§ 4816): « Quando la Giunta abbia concessa l'autorizzazione, e la lite sia stata intentata, il magistrato *ordinerà al Comune* di intervenire nel giudizio... La ragione dell'intervento del Comune è chiara: trattandosi di affari del Comune, questo deve essere messo in grado di poter sostenere i suoi diritti, ciò che egli può far meglio che non l'attore. Costui solleva la questione per impedire colpevoli negligenze; ma siccome egli non ha a sua disposizione l'archivio comunale, così l'intervento del Comune è necessario. »

l'intervento in causa del Comune, nell'interesse del quale il giudizio è stato promosso, non si possa ritenere soddisfatto il voto della legge quando notificato al Comune l'atto d'appello esso sia rimasto contumace.

Che tanto più sia nella fattispecie necessario avere in causa il Comune di Sommatino, in quanto che, per giudicare in merito della domanda dell'appellante, occorre la produzione dei conti dell'ex-tesoriere Grasso Nicolò per gli anni 1888 e 1889 e di tutti i mandati non ammessi a scarico in quei conti dal Consiglio di prefettura ed occorre altresì dimostrare se, come si può dedurre dai decreti di approvazione dei ripetuti conti, non meno che dal decreto ora impugnato, l'ammontare dei detti mandati fu mantenuto fra i residui passivi dell'Amministrazione comunale; documenti che solo il Comune è in grado di esibire.

Per questi motivi, pronunziando interlocutoriamente, ordina l'intervento in causa del Comune di Sommatino per quelle deduzioni, che è tenuto a fare nel proprio interesse.

Al Comune stesso si fa inoltre obbligo di esibire e depositare nella segreteria della Corte entro 90 giorni dalla notificazione che gli sarà fatta della presente, a cura dell'appellante Francesco Grasso, i conti resi per gli anni 1888 e 1889 dall'ex-tesoriere Grasso Nicolò; i mandati coi documenti relativi esclusi dal discarico in quei conti, e una attestazione, desunta dalle scritture della contabilità comunale, comprovante se l'ammontare dei detti mandati venne mantenuto fra i residui passivi sino all'emanazione del decreto impugnato.

SEZIONE III

(Decisione 25 aprile 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* LE PERA

Di Leo e Finamore (avv. Sirolli) — Monte frumentario di Colledimacine (avv. Camerini)

Riunione di appelli — Amministratori di un Monte frumentario — Interlocutoria non adempiuta — Assunzione della riscossione di reste da parte degli attuali amministratori — Se la Corte possa imporla — Domande nuove — Se ammessibili — Carico — Cancellazione — Motivi.

Vanno riuniti i ricorsi prodotti dal medesimo tesoriere di un'opera pia contro parecchie decisioni della

G. P. A., quando essi abbiano come unico oggetto la determinazione del debito della gestione del tesoriere stesso al giorno nel quale cessò dal suo ufficio.

Deve respingersi l'appello degli amministratori di un Monte frumentario, quando essi non presentino i documenti richiesti loro dalla Corte con sua interlocutoria, non ostante la possibilità di averli dalla segreteria comunale.

La Corte non può ordinare che gli attuali amministratori di un Monte frumentario assumano la riscossione di obbliganze non riscosse e poste dalla G. P. A. a carico dei loro predecessori, non spettando ad essa giudicare dell'attuale solvibilità dei debitori di tali obbliganze.

In sede di appello alla Corte dei conti non possono proporsi domande nuove, come quelle di ottenere il discarico di una spesa non domandata alla G. P. A.

È ingiustificata la iscrizione a carico degli amministratori delle somme dovute dai loro predecessori, per le quali questi riportarono condanna in sede giudiziaria e pagarono la relativa somma rimasta depositata in mano di terzi.

Sebbene i ricorsi dei già amministratori del Monte di Colledimacine, Di Leo e Finamore, investano varie decisioni della G. P. A. di Chieti, pure essi hanno, in definitivo, unico oggetto, la determinazione del debito di essi ricorrenti verso il Monte, al 22 dicembre 1892, nel quale giorno cessarono dal loro ufficio. È quindi evidente la necessità di provvedere sui ricorsi con unica decisione.

La Corte non può tornare sull'esame della domanda preliminare diretta a far dichiarar nulla la decisione della G. P. A. di Chieti 16 agosto 1893 sul conto del 1887, avendo già con la decisione interlocutoria 4 maggio 1897 provveduto definitivamente col riconoscere perfettamente legale la decisione impugnata.

Ciò non avrebbe impedito alla Corte di esaminare ora, in merito, le altre eccezioni fatte dai ricorrenti, quanto agli errori nei quali la Giunta sarebbe incorsa nel determinare i carichi e gli esiti dei singoli conti, qualora fossero stati esibiti i documenti contabili necessarii e dei quali si fece espressa menzione nella decisione interlocutoria avanti ricordata.

L'affermazione dei ricorrenti di non aver potuto ottenere dalla Segreteria del Comune tali atti, da loro già richiesti fin dal 1893, è smentita dalla ricevuta del 1° giugno 1898, esibita in giudizio dall'Amministrazione resistente, dal quale atto risulta, che i documenti domandati, relativi appunto ai conti dal 1887 al 1891, e le copie autentiche dei conti stessi, furono, in quella data, consegnate ai ricorrenti, i quali per altro neppure tali documenti hanno esibito in giudizio. Allo stato degli atti, la Corte dovrebbe giudicare di conti, dei quali si sono presentate copie evidentemente inesatte e non munite di alcuna autenticità; di entrate non giustificate da registri di obbliganze o da altre dichiarazioni di obbligo; di spese per le quali non si sono esibiti mandati e quitanze; di partite che si affermano inesigibili, senza alcuna dimostrazione di inutilità degli atti esecutivi; e ciò è inammissibile. I ricorrenti principalmente avevano l'obbligo della prova e, non ostante il termine loro concesso, non l'hanno fornita; non possono dunque sottrarsi alle conseguenze dell'opera loro.

Del pari inammissibili sono la domanda diretta ad ottenere che la Corte ordini agli attuali amministratori di assumere la riscossione delle obbliganze del 1892 e l'altra, esposta in pubblica udienza dal procuratore dei ricorrenti, per l'ammissione, a discarico, delle spese da essi sostenute nei giudizi contro Barone, Falco ed altri.

Non è ammissibile la prima perchè la Corte, in materia di conti, ha attribuzioni giudiziarie, e tale non sarebbe il provvedimento che le si chiede e che può rientrare nelle attribuzioni delle autorità amministrative provinciali; non dovendosi confondere con tale provvedimento il discarico che potesse essere concesso agli ex amministratori, quando l'Amministrazione creditrice avesse riconosciuto la solvibilità dei debitori di tali reste e ne avesse riassunta la riscossione.

Non è poi ammissibile la seconda, perchè, ricorrendosi alla Corte in appello dalle decisioni della G. P. A., non si possono proporre in questa sede domande nuove.

La Corte non potrebbe giudicare dell'ammessibilità o meno di una spesa, nel discarico, se tale spesa non fosse stata oggetto di domanda di discarico in prima sede e su di essa non si fossero pronunziati l'Amministrazione interessata e il Giudice di primo grado. Con ciò non rimane

preclusa la via ai ricorrenti, di far valere, eventualmente, i loro diritti, in propria sede.

Una sola eccezione, *allo stato degli atti*, si ravvisa non destituita di fondamento: quella per l'iscrizione sul carico dell'anno 1891 degli ettolitri 77, 81, addebitati agli ex amministratori Canzano e Di Bernardino; iscrizione risultante dalla deliberazione del Consiglio comunale di Colledimacine del 4 agosto 1892, alla quale fa riferimento la corrispondente decisione della G. P. A. del 16 agosto 1893. Anche dagli atti prodotti dall'Amministrazione resistente risulta che i predetti amministratori Canzano e Di Bernardino furono condannati dal Pretore di Palena (le sentenze non furono esibite in giudizio) al pagamento di lire 1,167.15, in corrispettivo del loro debito di frumento.

Affermano i ricorrenti, e non sono contradetti, che quella somma, pagata dai debitori, fu, *per disposizione superiore*, depositata nella Cassa postale e che il relativo libretto fu poscia consegnato al presidente della Congregazione di Carità. Di fronte a tali dichiarazioni, non apparisce perfettamente giustificata l'iscrizione di ettolitri 77, 81 di grano (non più lire 1,167,15) nei conti dei ricorrenti Finamore e Di Leo; non risultando dagli atti se e quale parte si sia lasciata a questi nella riscossione della somma, e meno ancora, per quale ragione, di questo credito nascente da due sentenze del 1° ottobre 1877 e 3 gennaio 1888, si tenga conto solo dal 1891 in poi, senza computare interessi od aumenti di genere, dal 1888 al 1890.

Per tali motivi, la Corte respinge i ricorsi Di Leo e Finamore, ecc. Accoglie allo stato degli atti, il solo gravame relativo al grano dovuto da Canzano e Di Bernardino, rinviando questi ultimi avanti la G. P. A. di Chieti, affinchè, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 6 giugno 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* PETRECCA

Cucchisi (avv. Santomartino) — Comune di San Costantino Albanese (avv. Montesano)

Tesoriere comunale — Sua responsabilità distinta da quella dell'esattore — Azione del Comune contro di questo nel caso d'inadempimento dei suoi obblighi per la riscossione delle imposte — Pagamenti fatti dal tesoriere — Casi di discarico e casi di addebitamento.

Il tesoriere comunale incaricato della sola gestione di cassa e della esazione delle rendite patrimoniali,

non ha, per quanto riflette la riscossione delle sovrimposte e tasse comunali, altro obbligo che di addebitarsi nei conti delle somme a lui effettivamente versate dall'esattore, contro il quale soltanto spetta all'Amministrazione comunale di procedere direttamente in caso di ritardo o d'inadempimento ai versamenti.

Devono discaricarsi al tesoriere comunale:

i mandati passati ai residui per irregolarità di forme, o perchè mancanti della quietanza dei percipienti, se tali mandati non poterono più regolarizzarsi perchè smarriti, e i creditori non reclamarono mai la rinnovazione del pagamento; il mandato malamente intestato all'esattore, invece che al vero creditore, se per tal titolo venne addebitato lo esattore; il mandato sfornito di documenti, se regolare nelle forme; i pagamenti di spese obbligatorie, corrispondenti ad un'entrata (aggio allo esattore) se il Comune non si opponga.

Devovo addebitarsi al tesoriere le somme pagate oltre ai limiti del bilancio, senza deliberazione di storno.

Considerato che il comune di S. Costantino Albanese avendo un esattore per la riscossione delle sovrimposte e tasse comunali e un tesoriere per la gestione della Cassa e per l'esazione delle rendite patrimoniali, nominato senza patti speciali derogativi dalle leggi e regolamenti sulla riscossione delle imposte, ne segue che, come le funzioni di essi sono distinte, così debbono tenersi distinte le responsabilità che ne derivano.

L'esattore era tenuto a riscuotere dai contribuenti alle rispettive scadenze le sovrimposte insieme alle imposte principali e le tasse comunali, ed a farne versamento al tesorieri per tutto l'ammontare dei ruoli, meno i cespiti che aveva obbligo di versare direttamente alla Provincia, salvo il diritto a domandarne a suo tempo il rimborso delle quote non riscosse, provandone con validi documenti la inesigibilità.

E il tesoriere era tenuto alla riscossione delle entrate patrimoniali, e per le sovrimposte e le tasse, non avendo che il servizio di Cassa, altro obbligo non aveva che di addebitarsi nei conti le somme che risultavano a lui versate dallo esattore.

Che in caso di inadempimento da parte dell'esattore

la responsabilità di costui doveva essere diciharata di fronte all'Amministrazione comunale, alla quale spettava di procedere agli atti coattivi che la legge ha messo a sua disposizione contro i contabili morosi, cioè multe, nomina di sorveglianti, vendita della cauzione; ma non poteva in mancanza di speciale pattuizione farsi risalire fino al tesoriere, giacchè per legge e per contratto la sua responsabilità non andava al di là dell'obbligo di darsi carico nei conti delle somme introitate in conto della sovrimposta e delle tasse;

Che in applicazione di siffatto principio il quale indiscutibilmente e necessariamente deriva dalla legge e dal contratto, non può ritenersi giusta l'aggregazione ad introito, fatta dal Consiglio di prefettura di tutte le somme di cui gli esattori erano rimasti in debito verso il Comune; che il Comune stesso aveva riconosciuto dovute dagli esattori, ai quali pure concesse dilazioni e facilitazioni di rateali pagamenti, in parte avvenuti negli anni successivi: debbono perciò essere discaricate al tesoriere, le somme di lire 105.10 e 215.86 aggregate con le deliberazioni sui conti 1880 e 1881 per fondo speciale per la viabilità obbligatoria, che l'esattore avrebbe dovuto versare direttamente al ricevitore provinciale; le somme, ecc. (*omissis*).

E in ordine agli addebiti per spese non ammesse a discarico la Corte ha considerato:

Per la partita di lire 750.04 all'esattore di Noepoli per fondiaria del 1877, passata ai residui per regolarizzare qualche viziatura sul mandato e sulla quitanza:

Che, essendo provato che il mandato non può essere più riprodotto perchè preso dal R. Commissario per essere insieme ad altri spedito alla Prefettura e non più rinvenuto; e risultando che il pagamento non fu più reclamato per venti anni dall'esattore di Noepoli, al quale il Comune paga tutti gli anni una vistosa somma per fondiaria, deve darsi discarico al contabile;

Per la partita di lire 504.20, di contributo alla Provincia per i projetti nel 1878, per la quale mancava la ricevuta del cassiere provinciale:

Che il pagamento venne fatto in conformità del mandato rilasciato dal Comune al tesoriere provinciale ed è comprovato dalla ricevuta del vaglia; e che se il tesoriere non aveva dato credito invece all'esattore Allegretti, l'operazione venne poi regolarizzata, addebitando la somma al-

l'esattore, non vi è ragione di negarne il discarico al ricorrente;

Per la partita di lire 10, a saldo del salario dovuto al messo Ventimiglia pel 1898, escluso per mancanza della quietanza:

Che il mandato essendo compreso tra quelli tolti dal R. Commissario, non può essere ripresentato regolarizzato; e che trattandosi di una spesa obbligatoria, non più reclaclamata e dal Comune consentita, deve egualmente essere ammessa al discarico;

Per le partite di lire 125.36 di stipendio a Clementelli pel 1879, lire 19.65 di spesa di posta 1879, lire 80 simile pel 1880:

Che risultando essere state erogate in eccedenza del fondo stanziato in bilancio, senza che fossero state prodotte le regolari deliberazioni di storno, giustamente furono poste e devono rimanere a carico del contabile;

Per la partita di lire 75.65 (*omissis*);

Per le partite di lire 183.50 di spese d'ufficio; lire 60, di spese di posta; lire 8.90 per manutenzione mobili, tolte dal discarico nel conto del 1880, perchè ad uno dei mandati mancava la quietanza ed a tutti la liquidazione della Giunta:

Che il mandato non può essere riprodotto regolarizzato, essendo tra quelli tolti dal R. Commissario, e che spettava al Comune di completare la documentazione del mandato con la esibizione delle liquidazioni, bastando al tesoriere la emissione dei regolari mandati sopra gli appositi articoli del bilancio per essere obbligato a pagarli, e perciò le somme suddette debbono essere accreditate al contabile;

Per la partita di lire 594.27 di spese imprevedute e casuali del 1880:

Che per lire 117.17 passate ai residui per la mancanza della deliberazione di Giunta deve darsi discarico al contabile in conformità di quanto si è detto disopra, ma le rimanenti lire 477.10 debbono restare a carico, perchè spese in eccedenza del fondo senza legale autorizzazione.

Per le partite di lire 90,86, aggi del 1881 all'esattore; lire 37.87 aggi del 1882 all'esattore:

Che nonostante la mancanza dei mandati, trattandosi di spesa obbligatoria che figura pure ad introito e il Comune non oppugna, non vi è ragione di negare il discarico;

Per le partite del conto 1881 (*omissis*);
Per le partite di lire 141 e 36.90 (*omissis*);
Per la partita di lire 120 (*omissis*);
Per questi motivi, accoglie il ricorso per tutte le partite aggregate al carico, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 30 maggio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Greco Gaetano (avv. Pascarelli) — Comune di Serino (avv. Spirito)

Maneggio di denaro — Sindaco che anticipa somme al Comune — Questione di credito non proposta nel conto del tesoriere — Se possa dar titolo per appellare alla Corte dei Conti.

Si ha l'indebito maneggio del danaro comunale anche quando, all'infuori di qualsiasi riscossione, si è fatta erogazione di somme per conto del Comune. Perlochè diventa contabile della somma erogata il sindaco il quale paghi del proprio un debito del Comune, diventando creditore di questo (1).

Se però l'amministratore divenuto contabile non abbia fatto parte del giudizio sul conto del tesoriere, a cui sostenga essere stata indebitamente discaricata la somma da esso pagata, non è ammesso a produrre appello innanzi alla Corte dei Conti contro il decreto del Consiglio di Prefettura che approvò il conto del tesoriere stesso.

Ritenuto in diritto che la giurisdizione contenziosa della Corte dei Conti è una giurisdizione speciale per ragione di materia da esplicarsi sopra determinate persone per le qualità da esse assunte, o per le funzioni da esse legalmente o illegalmente esercitate. Onde vi sono soggetti non solo i veri e propri contabili, così dello Stato, come, in sede di appello, dei Comuni, ma tutti coloro altresì, che con o senza legale autorizzazione si immischiano nella gestione propria dei contabili, riscuotendo o pagando per conto dello Stato o di altra pubblica amministrazione.

Che non regge perciò l'eccezione del Comune circa

(1) Principio giusto, il quale trova riscontro in qualche altro precedente giudicato dalla stessa Corte: veggasi la decisione 14 maggio 1897, in causa *Dattoli* c. *Comune di Rivello*, nella *Giust. Amm.*, 1897, II, pag. 83.

l'incompetenza della Corte a giudicare sull'appello proposto dal Greco, tanto più se si consideri che, essendo provato dai documenti in atti, avere questi pagato con denaro proprio nel 1895 in qualità di sindaco il debito del Comune verso la Banca d'Italia, si rese effettivamente maneggiatore del denaro comunale ai termini dell'art. 155 della legge com. e prov. (testo unico del 1889); imperocchè per giurisprudenza di questa Corte è da ritenere che si ha l'indebito maneggio del denaro comunale anche quando, all'infuori di qualsiasi riscossione, siasi fatta erogazione di somme per conto del Comune. Chiunque, ed in ispecie se amministratore, anticipi in simili casi od in qualsiasi modo paghi delle somme per conto del Comune deve rendere conto della spesa eseguita, non diversamente di colui, il quale abbia materialmente maneggiato un'entrata del Comune.

Che però il Greco, quantunque tenuto a rendere conto della propria gestione, appunto quale illegittimo maneggiatore del danaro comunale, e quantunque questa sua gestione si riferisca ad una partita del conto ch'egli ora sostiene essere stato indebitamente discaricata dal tesoriere De Feo, pure non fu parte in causa nell'esame ed approvazione del conto 1896 del detto tesoriere da parte del Consiglio di Prefettura, nè intervenne nel vero e proprio giudizio sul conto. È vero che ad occasione di esso egli con altri amministratori del Comune nel giudizio di responsabilità, connesso a quello sul conto, abbia prodotto le chieste giustificazioni in ordine a certe spese irregolarmente ordinate; ma il suo intervento si limitò a scagionarsi della responsabilità incorsa per le dette spese, e non fu da lui esteso a sollevare nel proprio interesse obbiezioni all'approvazione del conto qual'era stato compilato e sottoscritto dal contabile e deliberato dal Commissario straordinario del Comune.

Che, non essendo intervenuto nel primo giudizio di conto il decreto impugnato, per la parte che si riferisce all'approvazione del ripetuto conto, sia da riguardare come *res inter alios acta*, che non poteva conferire al Greco diritto d'impugnarlo.

Per questi motivi, dichiara inammissibile l'appello, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 20 giugno 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* TANGO

Ercole e Del Cecato — Comune di Luco

Responsabilità degli amministratori — Competenza speciale — Pagamento senza causa o con causa falsa.

Il caso di responsabilità degli amministratori pei pagamenti senza causa, o fondati sopra una causa falsa, non trova riscontro nei casi riservati alla competenza del giudice contabile dall'art. 256 della legge com. e prov. (1889), ma rientra nei casi di competenza ordinaria.

Attesochè la competenza del Consiglio di prefettura e della Corte dei Conti a giudicare della responsabilità incorsa dagli amministratori comunali è ristretta ai casi previsti nell'art. 256 della legge 10 febbraio 1889, secondo la giurisprudenza di questa Corte confermata con molte decisioni, e riguarda le spese non autorizzate dal bilancio e non deliberate dal Consiglio, quelle impegnate e le deliberate come urgenti dalla Giunta comunale, che non ottennero ratificazione. Che questi casi non hanno riscontro nella quistione odierna fra il comune di Luco e gli amministratori Ercole e Del Cecato, ai quali si addebitarono: il mandato di lire 100, per la mancanza della nota del negoziante, che fece la somministrazione delle armi, e per il prezzo dell'armi stesse; ed il mandato di lire 80 per la mancanza di prova del pagamento in conto della spesa eseguita dal Sindaco; per cui se vi è una responsabilità degli amministratori, essa esce dai termini dell'art. 256 della legge e dalla competenza del Consiglio di prefettura e della Corte.

Nè puossi intendere che, messa in dubbio l'esistenza della spesa stessa, ossia supposti i mandati di pagamento senza causa o fondati sopra una causa falsa, sia applicabile l'art. 256 nel senso che una spesa inesistente o falsa non può essere prevista in bilancio, nè preventivamente approvata; perciocchè tale concetto confonde i criterii distinti di prova ed approvazione, accertamento e liquidazione delle spese ed il titolo del mandato col merito della spesa stessa: è sopra tali criterii che si distinguono le due competenze

della magistratura ordinaria e di quella speciale nella subbietta materia delle spese comunali.

Cosicchè devesi ritenere mal fondata la condanna a carico degli amministratori del comune di Luco, e devesi revocare l'appellato decreto.

Per questi motivi, accoglie l'appello, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 18 luglio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Ricciuti (avv. Nardelli) — Comune di Montecilfone (avv. Matticoli)

Mandato *ad lites* — Sua efficacia — Reclamo contumaciale — Se compete all'appellante — Quando vi sia la contumacia del l'appellante — Notificazione del decreto di fissazione di udienza — Nullità — Sanatoria.

Il mandato conferito da una Amministrazione comunale ad un avvocato, di rappresentarla nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, mantiene la sua efficacia anche dopo che tale Amministrazione sia stata disciolta, finchè non venga revocato dall'altra che le successe.

Il reclamo contumaciale contro una decisione di appello compete all'appellato il quale non abbia fatto notificare la sua risposta all'atto di appello, non già all'appellante quando si faccia contumace.

Non è contumace l'appellante che siasi costituito in giudizio, depositando l'atto di appello e la procura ai suoi difensori, quantunque non sia più comparso nello ulteriore corso del giudizio.

La nullità incorsa nella notificazione del decreto di fissazione di udienza fatta dallo appellato allo appellante viene sanata pel fatto della comparsa di uno dei procuratori dell'appellante all'udienza fissata, sia pure per chiedere il rinvio della causa.

Non si può con lo stesso atto proporre due ricorsi distinti, di opposizione contumaciale e di revocazione, quantunque la proposizione del secondo sia subordinata alla irricevibilità del primo (1).

---

(1) Ci sembra severo questo principio stabilito dalla Corte. Posto come cosa indiscussa che proceduralmente nulla osti a presentare nello stesso atto dimande principali e subordinate, l'unica ragione di dubbio

Ritenuto in diritto che quanto al rilievo preliminare fatto dall'opponente, se cioè il Comune sia in questo giudizio legalmente rappresentato a mezzo dell'avv. Matticoli, deve ritenersi l'affermativa, in quanto che è prodotto l'atto 31 marzo 1897 con il quale il sig. Pasquale D'Inzeo, quale sindaco del Comune, conferisce al detto avvocato il mandato generale di rappresentare il Comune stesso in tutti i giudizii avanti a questa Corte. Nè l'asserita circostanza che poi l'Amministrazione comunale sia stata sciolta può rendere inefficace quel mandato, quando esso non è stato espressamente revocato.

Che quindi la presente causa va decisa in contraddittorio delle parti e va innanzi tutto esaminata la questione se la proposta opposizione sia ammissibile;

Che il capitolo 3° del R. D. 5 ottobre 1862, n. 884, ove si tratta dei giudizii di appello dai decreti dei Consigli di prefettura, dopo di aver disposto che l'appellante, notificato l'appello, lo deposita in segreteria; che l'appellato può nei 15 giorni successivi fare notificare all'appellante la sua risposta; che l'appellato il quale non fa questa notificazione, si ha per *contumace* (art. 42); che ognuna delle

---

potrebbe essere data dalla disposizione della legge sul bollo, art. 74, dalla quale è proibito di fare due, o più atti distinti nel medesimo foglio. Però dinanzi a tale articolo si può osservare che atti distinti sono quelli dei quali abbia ciascuno una individualità formale e sostanziale sua propria, che lo renda diverso e indipendente dall'altro. Non conviene pertanto tale concetto quando invece trattisi di un atto formalmente unico, in quanto ha una sola intestazione, una sola esplicazione di fatti e di ragioni ed una sola data e firma, e sostanzialmente unico nel suo scopo che è quello di impugnare, sia pure per mezzi giuridici diversi, una stessa decisione nel confronto delle stesse parti ed innanzi alla stessa autorità giudiziaria, presentando due domande giudiziali, l'una subordinata all'altra. Tale unicità di atto non vien meno pel solo riguardo che esso miri ad esplicare due diverse procedure giudiziali: inquantochè nello intendimento dell'attore le due procedure giudiziarie non sono contemporanee e per sè stanti e con effetti giuridici diversi, ma l'una esclude l'altra, per modo che nella intenzione dell'attore, ove la prima sia accolta, l'altra non avrebbe ragione di essere, quasi domanda non scritta nè presentata, e reietta la prima o tornata nel nulla, solamente allora la seconda avrebbe valore procedurale. In tal caso il giudizio suscitato dall'unico atto è unico per gli scopi, unico per le parti, e pel giudice; e solamente vi hanno in esso due diversi stadi procedurali provocati da unica domanda, pel qual caso non ci pare che la legge sul bollo possa ostare così rigorosamente da esporre le parti al pericolo di vedere pregiudicate le loro ragioni per difetto di osservanze fiscali, alla cui repressione, quando veramente tal difetto si verifichi, debbono bastare le multe comminate dalla stessa legge.

parti può far notificare una memoria di replica, e quindi chiedere la fissazione dell'udienza per la discussione della causa; all'art. 48 soggiunge che contro le decisioni contumaciali è ammesso richiamo fra il termine di 20 giorni dalla notificazione;

Che a senso di quest'ultima disposizione è evidente che il richiamo contro la decisione di appello non può essere dato che al *contumace;* e contumace ai termini degli articoli precedenti è l'appellato, il quale non ha fatto notificare la sua risposta all'appello;

Che nella specie il richiamo o l'opposizione che dir si voglia, essendo stato prodotto non dall'appellato comune di Montecilfone, ma dall'appellante Ricciuti, il gravame riesce inammissibile;

Che se pure in ipotesi si voglia ritenere che l'opposizione sia data anche all'appellante contumace, quella del Ricciuti sarebbe parimenti inammissibile. Difatti il Ricciuti non fu contumace perchè egli si costituì in giudizio depositando in segreteria i suoi atti di appello con i mandati di procura in capo agli avvocati Summonte, Lomonaco e Nardelli. Nè giovi l'opporre la circostanza di fatto che il Ricciuti non sia stato successivamente presente al giudizio; in quanto che è risaputo che contumace è chi non si è mai costituito in giudizio, onde chi una volta è comparso s'intende giuridicamente presente fino all'esaurimento del giudizio per il noto aforisma *semel praesens semper praesens.*

Che, ritenuto questo principio, non è il caso di esaminare l'eccezione di nullità della notificazione del decreto di fissazione di udienza, che sarebbe stata fatta da un usciere affine del Ricciuti, in sfregio dell'art. 41 del Codice di proc. civ.

Imperocchè questa nullità si potrebbe dedurre avanti alla Corte di cassazione in via di ricorso per annullamento contro la decisione emessa da questa Corte sugli appelli del Ricciuti, se tale ricorso fosse per legge ammissibile; ma non può dar luogo al diritto di opposizione all'appellante, che non era contumace, perchè già si era costituito prima della fissazione d'udienza, la quale, a mente del ricordato decreto 5 ottobre 1862, deve seguire il completamento dell'istruttoria della causa.

Che se pure in ipotesi si potesse ritenere che il Ricciuti fu contumace perchè nullamente gli fu notificata la fissazione d'udienza, questa nullità sarebbe sanata dal fatto che uno dei suoi procuratori comparve appunto all'udienza fissata per chiedere il rinvio della causa.

Che al Ricciuti non competendo in alcuna guisa il diritto all'opposizione, questa Corte non può esaminare alcuna questione relativa agli appelli giudicati con la decisione opposta, e quindi nemmeno quella pregiudiziale relativa alla rinunzia degli appelli medesimi.

Che, non ammettendo l'opposizione, dovrebbe questa Corte decidere sulla domanda subordinata di revocazione proposta dal Ricciuti contro la stessa decisione di appello. Ma su tale domanda non può esservi luogo a provvedere in questa sede, sia perchè il giudizio di revocazione richiede la procedura speciale stabilita dagli articoli 49 e segg. del ripetuto decreto del 1862, con il previo giudizio in Camera di Consiglio sull'ammissibilità in rito del ricorso, sia perchè con lo stesso atto non si poteva proporre due ricorsi distinti, quali sono quelli di opposizione e di revocazione.

Per questi motivi, dichiara inammissibile l'opposizione prodotta dal Ricciuti, e dichiara di non trovar luogo a deliberare sul ricorso in revocazione.

SEZIONE III

(Decisione 18 luglio 1899).

Presidente BACCELLI — *Relatore* TANGO

Partini (avv. Gregoraci) — Comune di Bauco (avv. Lomonaco)

Tesoriere — Condanna inflittagli dal Consiglio di prefettura — « Mancata motivazione » — Partite passate ai residui passivi — Se vi sia motivo ad appellarne — Doppio pagamento di un mandato duplicato — Responsabilità del tesoriere.

Quando il Consiglio di prefettura non abbia motivato nel suo decreto le condanne inflitte al contabile, ma siasi riferito ad una relazione di R. Commissario, la cui motivazione sia a sua volta oscura e deficiente, è giusto annullare il decreto e rinviare al Consiglio di prefettura perchè esamini e deliberi nuovamente (1).

(1) Riteniamo che questo sia il primo caso in cui la Corte dei conti abbia annullato un decreto di Consiglio di prefettura per l'espressa con-

Le partite passate ai residui passivi non costituiscono addebito al tesoriere nè gli dànno motivo per appellarsene.

È responsabile lo esattore del doppio pagamento di un mandato la cui duplicazione appariva dalla contemporaneità della data di emissione e dall'identità del capitolo e del numero del duplicato.

SEZIONE III.

(Decisione 27 giugno 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Ciello ed altri (avv. Gianturco) — Comune di Teano (avv. Manna e Rocco)

Rinuncia all'appello — Condizioni per la sua validità — Se necessaria l'accettazione — Se questa possa essere condizionata — Revocazione dei decreti del Consiglio di prefettura — Suoi motivi — Nuovo documento — Errore di fatto — Nozione di questi motivi — In qual sede il Consiglio di prefettura debba giudicare della responsabilità degli amministratori — Se fuori del conto del tesoriere — Ratifica implicita — Fattispecie — Se, vistando la ratifica, il Prefetto possa far riserve per la responsabilità degli amministratori.

Non è valida la rinuncia all'appello se non sia stata sottoscritta dai rinuncianti o da loro procuratori forniti di mandato speciale; se, essendovi tra essi una minorenne, questa non sia stata autorizzata nei modi di legge, e se la rinuncia non sia stata accettata dallo appellato.

L'accettazione della rinuncia all'appello deve essere pura e semplice; e non è valida pertanto quella che sia fatta allo scopo dichiarato di aprirsi la via al ricorso in revocazione.

---

siderazione di mancanza di motivazione su capo implicante condanna pel contabile.

E per verità sarebbe bene che questo insegnamento del Supremo Magistrato contabile fosse tenuto presente da tutti i Consigli di prefettura del Regno sia perchè essi nella funzione di assoluzione o condanna esercitano sostanzialmente vere attribuzioni giurisdizionali, sia perchè con la motivazione si viene a dire la ragione su cui si fonda il dispositivo, e si pone il contabile in grado di potersi difendere.

Il Consiglio di prefettura non può revocare i suoi decreti in materia di conto o di responsabilità degli amministratori, se non per uno dei casi previsti dall'art. 44 della legge 14 agosto 1862.

Non è nuovo documento quello che era presente negli atti della pronuncia impugnata in rivocazione, e che sia stato anzi citato nella pronunzia stessa.

L'errore di fatto che dà luogo a rivocazione consiste in ciò, che, se fosse stato conosciuto il fatto quale era al momento della pronunzia impugnata, avrebbe per sè solo indotto il giudice ad andare in pronunzia diversa.

Non è errore di fatto, che dia motivo a rivocazione l'aver ritenuto il giudice che una somma sia stata spesa, mentre era solamente impegnata, di fronte alla legge che chiama responsabili gli amministratori così per l'impegno che pel pagamento di spesa non autorizzata.

Il Consiglio di prefettura può giudicare della responsabilità degli amministratori anche in sede diversa dal conto nel quale figurano le spese che dettero luogo alla responsabilità: tanto più se trattasi di spese impegnate, ma non eseguite.

Costituisce implicita ratifica delle maggiori spese impegnate dalla Giunta comunale per la esecuzione di una rettifica di varianti nella costruzione di un acquedotto, la deliberazione con la quale il Consiglio comunale approva tale variante e i maggiori fondi per essa necessari.

La riserva per la responsabilità degli amministratori fatta dal Prefetto nello apporre il visto *alla deliberazione di ratifica è contradittoria e senza alcun valore.*

Attesochè la connessità dei due giudizi vertenti tra le stesse parti e su controversie tra loro collegate è così manifesta che non può sorgere dubbio sulla convenienza di riunirli.

Sull'appello del Comune. Attesochè la rinuncia degli ex-amministratori Ciello, Spina, Ferraiuolo, Cipriano ed eredi di Lonardo Luigi all'appello del decreto del Consiglio di prefettura del 9 febbraio 1896 non possa riguardarsi valida e legale in primo luogo perchè non sottoscritta dai rinuncianti o da un loro procuratore speciale, e perchè essendo fra essi una mino-

renne, questa, trattandosi della rinuncia a un diritto che importava di far passare in cosa giudicata una decisione che l'aveva condannata a pagare una determinata somma, che ne avrebbe diminuito il patrimonio, occorreva fosse nei modi di legge autorizzata; e in secondo luogo perchè non venne la rinuncia accettata dal Comune. Su di che importa notare che, a prescindere dal vedere se il Commissario Regio aveva facoltà di accettarla e, se in vista dell'urgenza accettandola, la di lui accettazione avrebbe dovuto essere ratificata dal Consiglio comunale ricostituito, in conformità del disposto degli art. 118 e 269 della legge com. e prov., in fatto l'accettazione esplicita manca nella deliberazione del detto Commissario del 21 agosto 1897, ove questi si limita a dar parere favorevole sul ricorso in rivocazione.

Che a ritenerla inefficace doveva inoltre valere la considerazione che non era quella una rinuncia pura e semplice, intesa a far passare a tutti gli effetti in cosa giudicata il decreto impugnato, ma fatta allo scopo dichiarato di aprirsi la via al ricorso straordinario della rivocazione.

Attesochè, in merito, non sia dato ricorrere in rivocazione dai decreti dei Consigli di prefettura in materia di conti comunali e, per analogia, dei decreti che pronunciano sulla responsabilità degli amministratori di un Comune se non per uno dei motivi indicati nell'art. 44 della legge 14 agosto 1862, n. 800.

Che coll'impugnato decreto 14 settembre 1897 il Consiglio di prefettura della provincia di Caserta ha fatto erronea applicazione della citata disposizione di legge revocando la precedente con deliberazione del 9 febbraio 1896, per avere ritenuto che erano documenti nuovi rinvenuti dopo il suo pronunciato, la sentenza del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere del 1893 e la relazione dell'ingegnere Caneva, mentre l'una e l'altra erano documenti, la cui esistenza era nota al Consiglio di prefettura per essere ripetutamente citati negli atti, tenuto da essi presenti nel pronunziare sulla responsabilità degli amministratori, e citati nella sua stessa deliberazione.

Che non esisteva neanche l'errore di fatto nel senso voluto dalla legge e ritenuto dalla giurisprudenza; impe-

rocchè per potersi dar luogo alla rivocazione, l'errore di fatto deve essere quello che, se fosse stato conosciuto il fatto quale veramente era al tempo della pronuncia della decisione impugnata, avrebbe avuto virtù per sè sola d'indurre il giudice ad andare in sentenza diversa. La qual cosa non si verificava nella fattispecie, dacchè l'avere ritenuto nel decreto del 1896, che era già stata spesa la somma di lire 74,315.46 a cui furono condannati gli amministratori, mentre si trattava di somma impegnata e non ancora spesa, non poteva mutare il giudizio sulla responsabilità che il Consiglio di prefettura riconobbe essersi incorsa dagli amministratori; questa per la disposizione della legge applicata incorrendosi per le spese ordinate ed eseguite, come per lo impegno assunto di farle.

Che per le anzidette considerazioni il ricorso in rivocazione degli ex-amministratori era evidentemente infondato ed inammissibile; il che induce la Corte ad accogliere l'appello del Comune di Teano e annullare il decreto con l'appello stesso impugnato.

Sull'appello degli Amministratori. Attesochè non si possa tener fondato il primo motivo dell'appello, dacchè la legge, volendo che sulla responsabilità degli amministratori di un Comune pronunci il Consiglio di prefettura nell'esame e giudizio dei conti dei tesorieri, non ha inteso per questi conti quelli soltanto, ove la spesa illegalmente ordinata, o impegnata figura in uscita. Certo, allorchè la responsabilità nasce da spesa ordinata ed eseguita, l'opportunità di conoscerne col conto apparisce manifesta; ma non si contradice alla legge, giudicando di siffatta responsabilità posteriormente all'esame del conto, diverse essendo le cause, che in ragione della diversità delle loro funzioni possono indurre in colpa il tesoriere e gli amministratori di un Comune, e meno che mai vi si contradice quando, come nella fattispecie, si tratta di spesa illegalmente impegnata e non ancora eseguita, potendosi in quanto all'ultimo caso pronunciare sulla responsabilità degli amministratori ad occasione del giudizio di qualsiasi conto, sino a quello, in cui la spesa viene discaricata al tesoriere.

Attesochè, in merito, gli amministratori di un Comune, cioè il Sindaco e la Giunta municipale, incorrano, per

l'art. 256 della legge com. e prov. (testo unico del 1889) nella responsabilità da giudicarsi dal magistrato contabile in due soli casi, cioè quando ordinano spese non autorizzate dal bilancio e non deliberate dal Consiglio comunale, e quando ne assumono l'impegno; e sempre che simili atti illegali, fatti anche per urgenza, non sieno posteriormente ratificati dal Consiglio. Fuori di questi due casi la citata disposizione di legge non è applicabile.

Attesochè risulti dai documenti in atti che le varianti introdotte nella costruzione dell'acquedotto, e proposte dai vari ingegneri del Comune succedutisi nella direzione dei lavori vennero dal Sindaco e dalla Giunta del tempo sottoposti all'approvazione del Consiglio comunale, il quale ebbe a riconoscerle fondate ed opportune, ed approvando la maggiore spesa da esse derivante ebbe altresì a provvedere ai maggiori fondi all'uopo necessari; onde, se anche la Giunta le avesse di sua iniziativa per urgenza autorizzate, il che non è per nulla dimostrato dagli atti della causa, l'impegno dalla Giunta assunto sarebbe stato in ogni caso ratificato dal Consiglio comunale con successive deliberazioni, e per quanto riguarda la spesa di lire 74,315.46, a cui vennero condannati gli amministratori, con la deliberazione del 30 giugno 1891.

Che dal modo come si svolsero le pratiche amministrative per l'approvazione delle ripetute varianti, non poteva avere influenza la riserva circa l'eventuale responsabilità degli amministratori fatta dal Prefetto nel vistare le analoghe deliberazioni del Consiglio comunale; riserva, che conteneva in sè la contradizione tra il riconoscere col visto la legalità e la esecutorietà della deliberazione e la presunta responsabilità degli amministratori; la quale se anche in ipotesi incorsa per avere consentito alle varianti dell'acquedotto, ed assunto l'impegno delle maggiori spese, era stata sanata o meglio aveva cessato di sussistere con l'approvazione data dal Consiglio in deliberazioni riconosciute legali ed eseguibili.

Che da tali considerazioni chiaro si scorge come il Consiglio di prefettura col decreto impugnato fece erronea applicazione del citato art. 256 della legge com. e prov., e sia perciò da accogliere il ricorso degli ex-amministratori del Comune di Teano, che ne hanno chiesto l'annullamento.

Attesochè, accogliendosi l'appello di costoro, debbasi

per necessaria conseguenza respingere quello incidente del Comune, col quale è stato chiesto che fosse dichiarata solidale la condanna a carico degli appellanti pronunciata col decreto.

Per questi motivi riunisce i due giudizi; accoglie l'appello del Comune di Teano, ed accoglie altresì quello degli ex-Amministratori, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 16 giugno 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* TANGO

Cibella (avv. Vito Porto) — Istituto Gioenino e Monte Agrario di Girgenti e Sanfilippo Calogero (avv. Coglitore)

Obbligo del non riscosso per riscosso — Donde possa dedursi — Residui non riscossi — Condanna del contabile — Sue limitazioni — Successivi discaricamenti — Come possano aver luogo — Conti suppletivi.

L'obbligo del non riscosso per riscosso non può nascere che dalla legge o dal fatto espresso, e non mai da presunzioni o da ambigue interpretazioni di clausole contrattuali (1).

Il residuo non riscosso, pel quale si omisero dal contabile le cure di legge, deve essere posto a carico di esso, facendogli salve quelle partite le quali si siano posteriormente riscosse, o siano state discaricate per inesigibilità nei conti successivi (2).

Se il conto in cui tale residuo si verifica sia l'ultimo della gestione del contabile, il giudice del conto non può in occasione dei conti del successore eliminare dal residuo stesso le partite discaricabili, ma deve farlo sopra conti suppletivi compilati dal contabile, o d'ufficio dall'amministrazione (3).

(1-3) Questa decisione, a nostro avviso, può ben dirsi destinata a regolare la materia della responsabilità dei contabili così riguardo al modo d'interpretazione del patto del non riscosso per riscosso, come anche riguardo ai residui non riscossi, e delle procedure a seguirsi pei relativi caricamenti e scaricamenti. Osserviamo pure in essa una nuova applicazione del savio sistema dei conti suppletivi, il quale è certamente fecondo di utilissime esplicazioni, congiungendo i pregi della rapidità, e della semplicità a quelli dell'economia e della più esauriente istruttoria.

Attesochè la gestione agraria del sig. Carmelo Cibella nella qualità di riscuotitore magazziniere dell'Istituto Gioenino, cui si restringe la contestazione, non è da ritenere soggetta all'obbligo del non riscosso per riscosso, il quale può nascere dalla legge o dal patto espresso, e non mai da presunzione o interpretazione di ambigue disposizioni e clausole contrattuali; non essendo tale obbligo deducibile dalla sola equità naturale, per cui il contabile di riscossione è tenuto solamente all'adempimento delle cure di legge. In vero sta in fatto che nè le disposizioni regolamentari del pio Istituto, nè l'atto di nomina 3 novembre 1877 pel notaio Formica, nè quello 27 marzo 1883 pel notaio Picarella contemplarono questo obbligo; e se con la citata ultima stipulazione fra l'Amministrazione ed il contabile fu concordata una *reintegra* da parte di questo *della massa frumentaria*, tal patto deve interpretarsi ristrettamente per la ragione addotta, e riferirsi alle partite riscosse per devoluzione d'immobili al magazziniere e per casi simili, delle quali evidentemente esso era debitore di fatto per averne effettuato la riscossione;

Attesochè è essenziale, nel giudizio del conto di un contabile di riscossione, sia di denaro che generi, non tenuto *de proprio*, di doversi esso discaricare per il residuo non riscosso, se risultano adempiute le cure di legge, e dichiarare in debito per tutto o parte del residuo stesso, se si omisero tali cure, salvo che le partite si siano riscosse o discaricate per inesigibilità nei conti successivi.

Questo giudizio non può omettersi, specialmente nel conto ultimo per la gestione del contabile; e può esplicarsi, se per il discarico, fissando solamente il resto nella sua entità quantitativa, ma non si potrebbe negli stessi termini esprimerne lo addebitamento in proprio, ossia la condanna del gestore per le partite non riscosse.

Laonde erroneo è quanto afferma la difesa dell'Istituto Gioenino, e cioè che l'approvazione del conto del 1892, ultimo della gestione Cibella, potesse normalmente riflettere la forma, la regolarità esterna e l'esattezza dei conteggi, e che la G. P. A. potesse omettere di giudicare sull'ultimo conto, se e per quanto il Cibella era responsabile per la mancata riscossione nei termini e modi di legge.

Se non che, per quanto è vero che il semplice accer-

tamento dei residui nella decisione sul conto suona discarico, è pur vero che nel fatto con la decisione 24 gennaio 1895 la G. P. A. di Girgenti non intese di discaricare il Cibella per le lire 44,548.74, importo dei resti attivi in questione; rimettendo contro regola e senza farne la debita riserva il giudizio su tali resti in conti successivi, come operò poi con le decisioni 24 gennaio 1895, 7 luglio 1896 e 21 marzo 1898 sui conti 1893, 1894, 1895 e 1896 del successore contabile Sanfilippo;

Attesochè le suddette decisioni sono affette da vizio sostanziale di forma, perchè emesse sui conti del successore e non sopra un conto proprio del Cibella, suppletivo a quello dell'esercizio 1892 da lui gestito ed avente per punto di partenza il carico di frumento calcolato in lire 44,548.74, che costituisce cosa giudicata: tale conto dovea essere reso dal Cibella, ovvero compilato d'ufficio ed a lui notificato conforme ai principii che regolano generalmente la contabilità giudiziaria.

Inoltre è da osservare che maggiormente difettosa nel rito apparisce la decisione 21 marzo 1898 emessa in revoca di quella 7 luglio 1896 sul conto del 1894 rispetto al debito di Cibella; in quanto che alla revoca di una decisione di conto non puossi procedere senza contradditorio col contabile intervenuto.

Sicchè allo stato delle cose deve la Corte annullare le decisioni emesse sui conti di Sanfilippo nella parte relativa al debito Cibella e disporre la compilazione del detto conto suppletivo da giudicarsi dalla G. P. A. nelle forme di rito.

Per questi motivi, la Corte dichiara nulle le decisioni emanate dalla G. P. A., ecc.; e dispone la compilazione di un conto suppletivo a quello del 1892 di gestione Cibella da doversi giudicare dalla Giunta medesima nelle forme procedurali.

SEZIONE III

(Decisione 4 luglio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Lisco (avv. Rivaroli) — Comune di Brindisi (avv. Chimienti)

Esattore - Tesoriere — Se egli possa concedere aggio su partite attinenti al servizio di cassa — Somme discaricate in

un conto precedente — Se e come possano essere caricate al contabile in un conto successivo.

Per legge il servizio di tesoreria deve essere assunto gratuitamente dallo esattore; ma a questa disposizione di legge può validamente derogare il patto contrattuale, pel quale si stabilisca a favore dello esattore-tesoriere un aggio per riscossioni attinenti al servizio di cassa.

Le somme discaricate al tesoriere con decreto passato in cosa giudicata non possono essere riprese in esame e poste a carico del contabile nel giudizio di un successivo conto, senza che occorrano motivi di rivocazione.

Ritenuto in diritto che col contratto di esattoria del comune di Brindisi del 30 novembre 1892 per il quinquennio 1893-97 fu convenuto tra l'appellante Lisco ed il Comune che l'esattore avrebbe avuto diritto all'aggio nella misura del 3 per cento sulla esazione delle imposte, sovraimposte e tasse comunali, e di lire 0,50 per cento per la riscossione delle entrate comunali e sul servizio di Cassa.

« Per dette entrate comunali, soggiunge l'art. 1° del contratto, non vi è l'obbligo del non riscosso per riscosso, e l'aggio di cent. 50 per ogni cento lire non è dovuto sulla riscossione delle sovrimposte comunali e dei proventi in genere, pei quali l'esattore riscuote l'aggio del 3 per cento, e non è dovuto neppure per la riscossione dei prestiti e del canone sul dazio consumo governativo, che la amministrazione comunale paga allo Stato; »

Che l'art. 93 della legge 20 aprile 1871 disponendo che *l'esattore adempie l'ufficio di tesoriere del Comune senza correspettivo* non vieta che cotesto servizio possa essere per patto retribuito, e la disposizione della legge non essendo proibitiva, la convenzione che vi deroga non cade sotto la sanzione dell'art. 12 delle disposizioni preliminari del Codice civile. In ciò consente lo stesso Comune appellato, il quale nella comparsa ha ricosciuto che non si trattava, nella specie, di patto illecito;

Che lo stesso Comune però non si appone al vero e si discosta dalle regole della ermeneutica contrattuale, sostenendo che il patto non era valido perchè mancava una

stipulazione chiara, espressa e formale, e ciò perchè non eranvi in essa indicate specificatamente e tassativamente le entrate singole costituenti servizio di Cassa, sulle quali si dovrà corrispondere l'aggio pattuito, ed osservando che, più che alle parole, si deve aver riguardo alla comune intenzione delle parti.

Su di che la Corte, considerato che la intenzione delle parti resulti nel detto contratto chiara e manifesta dalle parole stesse usate dai contraenti, in guisa da non rendere possibile altra interpretazione diversa da quella che esprimono le parole intese nel comune loro significato.

Il comune di Brindisi si obbligò con quel contratto di corrispondere all'esattore l'aggio di lire 0,50 per cento sulle riscossioni delle entrate comunali, costituenti il servizio di Cassa, ad eccezione delle sovrimposte e di tutti gli altri proventi già retribuiti coll'aggio del tre per cento, e ad eccezione altresì delle riscossioni dei prestiti comunali e del canone del dazio consumo governativo. Tale patto non ammette ambiguità e interpretazione diversa da quella che le parole rivelano essere stata comune intenzione dei contraenti;

Che importi altresì notare come lo stesso Comune ha per tre anni consecutivi eseguito il contratto nel modo dall'appellante ora sostenuto, liquidando e pagando l'aggio di cent 50 per cento sulle entrate comunali; il che in ogni caso costituirebbe, se anche ambiguità o dubbio vi fosse stato, quella interpretazione autentica, da cui il Comune non si sarebbe potuto dipartire per gli anni posteriori;

Che per le anzidette considerazioni sia da riconoscere fondato il ricorso dell'esattore e il suo diritto ad ottenere l'aggio promessogli sulle entrate comunali riscosse negli anni 1896-1897 con le esclusioni nel contratto indicate. E poichè non si hanno in atti le liquidazioni di questi aggi, la Corte deve rinviare al Consiglio di prefettura la statuizione delle somme da corrispondersi al contabile;

Che, circa poi all'altro capo dell'appello, non si possa riconoscere giustificato l'addebito fatto col Decreto impugnato delle lire 4360.99 pagate all'appellante per lo stesso titolo negli anni 1893-94-95, non solo per le ragioni di merito sopra espresse, ma anche per la considerazione che

quella somma essendo stata ammessa a scarico del tesoriere nei conti degl'indicati anni con Decreti del Consiglio di prefettura notificati al contabile, e non impugnati nel termine di legge, l'ossequio dovuto alla cosa giudicata, che *pro veritate habetur*, vietava al Consiglio di prefettura di Terra d'Otranto di ritornarvi sopra, e giudicando una questione di merito sollevata dal Comune ad occasione di altro conto, revocare il discarico precedentemente accordato, senza che ricorresse alcuno dei motivi della rivocazione.

Che sia perciò evidente come anche per questo capo debba l'appello essere accolto;

Per questi motivi accoglie l'appello, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 6 luglio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Angerilli, Salvatori e Casoli (avv. Vitali) — Comune di Sanginesio (avv. Pasini)

Riunione dei giudizii — Quando possa aver luogo — Responsabilità degli amministratori — Pagamento degl'interessi su mutui non autorizzati dal Consiglio — Imputazione di spesa a diverso articolo del bilancio — Autorizzazione limitata del Consiglio — Se gli amministratori possano eccederla — Fondamento delle responsabilità — Se valga obbiettare che non si arrecò danno al Comune.

Non sono da riunirsi il giudizio promosso dal Tesoriere con quello promosso dagli Amministratori contro lo stesso Comune, discussi nella stessa udienza, quando diversi siano gli attori e diversi i decreti impugnati, e se, quantunque i fatti che originarono la responsabilità degli amministratori abbiano qualche analogia con quelli attinenti all'addebito fatto al Tesoriere nei suoi conti, pure i motivi che determinarono la responsabilità degli uni differiscono sostanzialmente da quelli ritenuti nei decreti appellati dall'altro.

Il sindaco e gli assessori che abbiano ordinato il pagamento degli interessi sui mutui provvisori da essi assunti o mantenuti nell'anno, e quindi ordinato una spesa non autorizzata dal bilancio e non deliberata dal Consiglio comunale, sono indubbiamente incorsi nella re-

sponsabilità sancita dall'art. 256 della legge com. e prov. (testo unico del 1889).

È da riguardare quale spesa non autorizzata dal bilancio quella che sia applicata ad un articolo di bilancio, il cui stanziamento ha per iscopo una spesa di natura diversa.

Il fatto dei disavanzi di bilancio verificatisi nel Comune negli anni precedenti, noti al Consiglio comunale, il quale abbia ratificato l'operato degli amministratori circa l'assunzione e la rinnovazione dei mutui a tutto il 1893 e autorizzato il pagamento dei relativi interessi, non autorizza gli amministratori a rinnovare anche pel 1894 il prestito medesimo, e ad assumere inoltre mutui nuovi e di pagare sull'uno e sugli altri i corrispondenti interessi.

A nulla giova agli amministratori il dedurre che dalla illegittimità del loro operato non derivò danno al Comune, dacchè la responsabilità nei due casi indicati dall'art. 256 s'incorre pel solo fatto della violazione della prescrizione legislativa, senza obbligo nel Comune di provare se e qual danno ne abbia risentito. La legge ritiene questo danno riscontrarsi nel disordine inevitabile che deriva alle finanze di un Comune ed alla gestione del suo bilancio dall'ordinare o impegnare spese abusivamente.

SEZIONE III

(Decisione 6 giugno 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Porcella ed altri (avv. Cadoni) — Comune di Terralba

Responsabilità degli amministratori — Casi di competenza del giudice contabile e del giudice ordinario — Differenza: Presunzione e dimostrazione del danno — Lavori eseguiti ad economia senza autorizzazione prefettizia — Giudice della responsabilità — Se gli amministratori ne debbano rendere il conto giudiziale.

Nei casi dell'art. 256 (oggi 280) della legge com. e prov., esclusivamente devoluti alla cognizione dei Consigli di prefettura e della Corte dei conti — gli amministratori sono responsabili indipendentemente da ogni dimostrazione del danno arrecato al Comune. Ma in tutti gli altri casi

— devoluti alla cognizione dei giudici ordinari — la responsabilità è subordinata alla dimostrazione del danno (1).

Del danno arrecato al Comune dai suoi amministratori per aver eseguito ad economia, con l'autorizzazione del Consiglio comunale, ma senza quella del Prefetto, i lavori di sistemazione di una strada vicinale, e per aver trascurato di ottenere la previa adesione dagli utenti della strada a concorrere nella spesa, non sono giudici il Consiglio di prefettura e la Corte dei conti.

Gli amministratori a cui favore furono tratti mandati per la esecuzione di lavori ad economia non sono soggetti all'obbligo di rendere il conto giudiziale. Essi però debbono giustificare al Consiglio comunale le somme spese, in occasione della reddizione del loro conto annuale ed in quello del tesoriere.

Che la responsabilità degli amministratori di un Comune, da giudicarsi dai Consigli di prefettura e in sede di appello dalla Corte dei Conti, sia ristretta dall'art. 256 della legge comunale e provinciale (testo unico del 1889) ai due casi ivi indicati, cioè che gli amministratori abbiano ordinato spese non autorizzate dal bilancio e non deliberate dai Consigli comunali, o che ne abbiano contratto l'impegno.

In questi casi per riconoscersi dal giudice contabile la responsabilità degli amministratori non è necessario provare il danno arrecato, questo dalla legge essendosi ritenuto consistere nel solo fatto di avere, ordinando o impugnando spese oltre gli stanziamenti del bilancio, portato alterazione nelle previsioni del bilancio del Comune e dato così causa di disordinarne le finanze.

Che di qui debbasi indurre che, qualora gli amministratori rechino effettivo danno al Comune, per violazione di altre disposizioni della legge e in genere per fatti illeciti, si rientra nel diritto comune, all'autorità amministrativa spettando di provare il danno ed a quella giudiziaria ordinaria di conoscere della responsabilità degli autori di esso e condannarli al rifacimento.

Che di quest'ultima specie sieno le irregolarità rilevate

(1) Richiamiamo l'attenzione dei lettori su questa importante decisione.

nel decreto impugnato dal Consiglio di prefettura di Cagliari a carico degli amministratori del comune di Terralba, riassumendosi esse in aver fatto eseguire ad economia, con l'autorizzazione del Consiglio comunale, ma senza l'approvazione del Prefetto, i lavori di sistemazione della strada vicinale della *Giogoni*, in avere trascurato di ottenere la previa adesione degli altri utenti della strada a contribuire nella spesa, in avere permesso che i mandati di pagamento per anticipazione della spesa occorrente alla esecuzione dei lavori fossero intestati al sindaco o ad alcuno degli assessori quantunque avessero partecipato alle relative deliberazioni di Giunta; e per avere parimenti eseguiti ad economia lavori ed altre piccole spese inferiori ciascuna a lire 500.

Da tali irregolarità (nessuna delle quali si rapporta ai due casi previsti dall'art. 256 della succitata legge) non è stato accertato che sia derivato danno al Comune, ed anche in ipotesi accertato, non sarebbe rientrato nella competenza del Consiglio di prefettura il pronunziare sulla 'eventuale responsabilità incorsa dagli amministratori e sull'obbligo loro derivante di risarcirlo.

Che, con l'anticipazione di fondi loro fatta mediante regolari mandati per eseguire lavori e spese in economia nelle circostanze di fatto sopraindicate, gli amministratori del Comune di Terralba non divennero maneggiatori illegittimi del denaro comunale e sottoposti per ciò a render conto ai termini dell'art. 155 della citata legge. Questa disposizione contempla coloro, che senza legale autorizzazione abbiano avuto maneggio del denaro comunale, e non, come nella fattispecie, quelli a cui sono affidate somme per determinati servizi. Anche costoro sono al certo tenuti a dar ragione del loro operato e dimostrare in qual modo abbiano eseguito l'incarico loro conferito; ma la giustificazione di tali spese è data col conto annuale ed i documenti che la comprovano sono uniti ai mandati portati a discarico nel conto del tesoriere; onde deliberando su questo conto il Consiglio comunale implicitamente riconosce se i lavori e le altre spese eseguite ad economia siano o non siano da approvarsi a scarico di coloro che hanno avuto anticipazioni di somme a quell'effetto.

Che per le considerazioni sopra esposte risulti manifesto che col decreto impugnato venne fatta erronea applica-

zione dell'art. 256 della menzionata legge, e meriti perciò accoglimento il ricorso degli appellanti.

Per questi motivi accoglie l'appello, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 4 luglio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Lamberti — Comune di Porto Maurizio

Esattore tesoriere — Riscossione di rate di affitto corrisposte dal Governo al Comune — Se competa aggio.

Attengono al servizio di cassa e non compete per esse alcun aggio all'esattore le riscossioni delle somme che il Governo paga al Comune in corrispettivo dell'affitto di edifizi comunali ad uso di amministrazioni governative.

Ritenuto in diritto che col contratto del 19 dicembre 1892 stipulato pel quinquennio 1893-97 tra l'appaltatore e la rappresentanza del Consorzio esattoriale di Porto Maurizio fu convenuto doversi pagare all'esattore, in corrispettivo degli obblighi ivi assunti, *l'aggio dell'1.70 per ogni cento lire versate delle riscossioni soggette ad aggio secondo la legge 20 aprile 1871, relativo regolamento e capitoli normali e speciali.* E nei capitoli speciali deliberati dalla detta rappresentanza ed approvati con decreto del Prefetto della Provincia del 4 luglio 1892 era stato stabilito all'art. 1:

« L'esattore consorziale, oltre alla sovrimposta ed alle tasse, riscuote anche le entrate comunali; ed è anche per questo obbligato a rispondere del non riscosso come riscosso. Sono esclusi dalle entrate, delle quali deve rispondere del non riscosso come riscosso, i canoni daziari dovuti da appaltatori, e ne sono esclusi i boni, mandati e ordinativi emessi dallo Stato, dalle Provincie, dai Comuni o da altri enti morali i quali fan parte del servizio di cassa, e sono perciò esclusi dall'aggio ».

Che pel precedente quinquennio lo stesso Lamberti col contratto 23 novembre 1887 erasi obbligato *a fare senza corrispettivo il servizio di cassa* per tutti i Comuni costituenti il detto consorzio, fra cui quello di Porto Mauri-

zio, *a tenore del 1° comma dell'art. 93* della citata legge del 1871 e sotto la condizione di *non essere tenuto a rispondere del non riscosso come riscosso per tutte le altre entrate comunali non contemplate nel 1° comma dell'articolo 5* della stessa legge. L'aggio di lire 0.97 per cento fu espressamente stipulato doversi corrispondere sulle riscossioni contemplate nel cennato comma dell'art. 5 della legge.

Che, tali essendo i patti stipulati tra l'esattore e il consorzio esattoriale, sia di tutta evidenza come il Comune di Porto Maurizio abbia con ragione negato all'appellante il preteso aggio sulle esazioni delle somme pagate al Comune dallo Stato nei vari anni dal 1889 al 1895 a titolo di pigione dei locali di proprietà comunale adibiti ad uso della Intendenza di finanza e di altri uffici governativi. Siffatte esazioni costituivano per l'esattore un vero e proprio servizio di cassa, che per legge e per contratto egli era tenuto di fare senza compenso.

Che oltre ad essere gratuita l'affermazione dell'appellante che quelle somme erano iscritte nei ruoli annuali delle altre entrate comunali, dell'ammontare dei quali aveva egli l'obbligo di rispondere alle scadenze anche se non riscosse, questa circostanza, anche se provata, non potrebbe avere influenza nel decidere la controversia, perchè così pel primo che pel secondo contratto si trattava sempre di riscossioni a cui non si estendeva l'obbligo dello scosso per non scosso, e che erano comprese nel servizio di cassa da doversi prestare gratuitamente dall'esattore.

Che per le anzidette considerazioni, non meritando censura il decreto impugnato, sia da rigettare l'appello.

Per questi motivi, la Sezione rigetta l'appello del Lamberti, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 4 agosto 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Taccari (avv. Ricci) — Comune di Sanginesio (avv. Pasini)

Prestito comunale — Decreto che lo annulla — Influenza sui conti del tesoriere già approvati — «Quid» per le somme passate ai residui — Interessi devoluti al tesoriere per

anticipazioni da esso fatte prima del prestito — Se debbano passarsi ai residui attivi o passivi — Se il tesoriere possa appellare per le somme passate ai residui — Responsabilità del tesoriere pel pagamento d'interessi di mutui illegalmente contratti — Riserva di compensi per le anticipazioni fatte al Comune.

Un Decreto Reale che annulla una deliberazione consigliare per contrattazione di prestiti non può costituire motivo di revocazione del decreto che approva i conti del tesoriere, nei quali siano state portate in discarico le somme pagate in dipendenza del prestito stesso.

Tal Decreto Reale costituisce però valido titolo per porre a carico del tesoriere le somme spese per tale oggetto le quali dal Consiglio di prefettura nel suo decreto erano state passate ai residui attivi, *in attesa di giustificazione.*

Gl'interessi pagati al tesoriere sulle anticipazioni da esso fatte alla cassa comunale non possono a questo discaricarsi e passarle ai residui attivi, *in riguardo alla eventuale responsabilità del tesoriere e degli amministratori; ma debbono passarsi ai residui passivi, in attesa di giustificazione della legalità del pagamento.*

Ad ogni modo delle somme passate ai residui attivi il contabile non ha motivo per appellare.

Il tesoriere che paga interessi in esecuzione di deliberazioni della Giunta comunale, che irregolarmente prende a mutuo una somma prima che il Consiglio comunale l'avesse deliberato nelle debite forme, e che tal deliberato fosse stato approvato dalla G. P. A., risponde del pagamento quand'anche disposto con regolari mandati: tanto più se tali mandati erano intestati a favore del tesoriere stesso, come rimborso d'interessi da esso anticipati.

Deve mantenersi ferma la riserva di un compenso fatto al tesoriere che in caso di disavanzo della cassa comunale abbia alla medesima anticipato fondi, sebbene le deliberazioni di contrarre mutui, con cui tali anticipazioni dovevano regolarizzarsi, siano state annullate.

Attesochè la principale questione da risolvere, così per questo come per gli altri due appelli dai decreti del Con-

siglio di prefettura di Macerata del 20 luglio 1897 e degli 11 maggio 1898 sia quella di vedere qual'effetto poteva avere il Decreto Reale di annullamento delle deliberazioni della G. P. A. 21 settembre 1893 e 3 dicembre 1894 sui decreti di approvazione dei conti del tesoriere per gli anni 1893-94-96. Su di che ha la Corte considerato che nessuno poteva averne sul decreto del conto 1893, che essendo stato debitamente notificato, e non essendo stato impugnato col ricorso in appello nei termini di legge, aveva fatto passaggio in cosa giudicata.

Che senza legittimo fondamento il Consiglio di prefettura volle riscontrare in quell'annullamento uno dei motivi di revocazione indicati dall'art. 44 della legge 14 agosto 1862, ritenendo che il decreto che revocava *era stato pronunziato su di un documento dichiarato posteriormente nullo per violazione di legge*, dacchè il decreto di annullamento non era documento nuovo o rinvenuto dopo la decisione nel senso inteso dalla giurisprudenza di questa Corte, e non poteva per sè stesso infirmare il giudicato. Difatti col ripetuto Decreto Reale vennero annullate le deliberazioni della G. P. A. perchè si ritenne ch'eravi stata violazione degli art. 111, 159 e 160 della legge com. e prov., cioè perchè si ritenne ch'erano stati effettuati i mutui provvisori su semplici autorizzazioni di Giunta e prima che il Consiglio comunale avesse deliberato su di essi, e le deliberazioni del Consiglio comunale fossero state approvate dalla G. P. A., tutte cose ch'erano note al Consiglio di prefettura dai documenti del conto quando ammise col decreto degli 8 ottobre 1895 a scarico del contabile il mandato n. 696 di lire 3,304 per pagamento d'interessi su detti mutui. Onde si potrebbe ammettere che fu un errore di apprezzamento quello che aveva indotto il Consiglio di prefettura a riconoscere validi e legali i documenti prodotti a giustificazione del discarico, quantunque erano intrinsecamente viziati da illegalità, ma non errore di fatto causato da mancata produzione di documenti decisivi, rinvenuti posteriormente all'approvazione del conto.

Che non fu poi senza contradizione da parte del Consiglio di prefettura pronunciare la revocazione, perchè, annullate le deliberazioni della G. P. A., era rimasto senza giustificazione il mandato discaricato al tesoriere, e restrin-

gere poi la revoca alla sola parte di detto mandato riferibile agl'interessi sulle somme prese a mutuo, ritenendo ammessibile l'altra parte attinente agli interessi liquidati a favore del Monte Pensioni. Con ciò il Consiglio di prefettura dimostrò che, non ostante il motivo addotto per procedere alla revocazione del proprio decreto, pure nel fatto obliando quell'ossequio, che la ragione e la legge vogliono si abbia all'autorità della cosa giudicata, riesaminò col decreto impugnato il merito di quella partita di discarico del conto, in parte mantenendolo ed in parte escludendolo.

Ch'essendo perciò da riconoscere che venne fatta dal Consiglio di prefettura erronea applicazione dell'art. 44 della legge 14 agosto 1862, sia da annullare il decreto del 20 luglio 1897.

Attesochè, in ordine all'altro decreto degli 8 marzo 1897 di approvazione del conto 1894, importi osservare che con esso venne il contabile discaricato del mandato n. 9 per lire 1,661.78 e parte dell'altro mandato n. 744, cioè 704.35 per pagamento d'interessi sulle anticipazioni di cassa da lui fatte o procurate nell'anno 1893 e precedenti; ma di quelle somme, ammontanti in uno a lire 2,366.13, furono aumentati i residui attivi in relazione a riserva espressa nella motivazione del decreto circa l'eventuale responsabilità del tesoriere e degli amministratori, desunta dalla dubbia legittimità della spesa. Non può al certo dirsi contabilmente corretto il sistema seguito dal Consiglio di prefettura, il quale non essendo convinto della regolarità e della piena giustificazione della spesa, in base alla relazione Brandi tenuta presente nell'approvare il conto, non avrebbe dovuto ammetterla a discarico del tesoriere, ma passando la somma in residui passivi, costringere il contabile a completarne la giustificazione nei conti successivi, e nell'esame di questi avrebbe poi il Consiglio di prefettura avuto l'opportunità di pronunciarsi definitivamente in merito. Ma che sia di ciò, la riserva espressa nella motivazione del decreto e l'aggiunta ai residui attivi dell'indicata somma corrispondeva sostanzialmente a rinviare ad altro conto la decisione in merito sull'ammessibilità del discarico; laonde non essendo definitivo l'addebito, non aveva il tesoriere motivo per questa parte d'impugnare l'accennato decreto; e però il relativo appello dev'essere rigettato.

Attesochè, quanto all'ultimo decreto appellato dal Taccari, col quale venne questi addebitato della detta somma, e sciolta così implicitamente a suo danno la riserva espressa nel precedente decreto, non possa riconoscersi che il Consiglio di prefettura in virtù del decreto d'annullamento delle deliberazioni della G. P. A., abbia mal giudicato, avendo ritenuto ch'essendo per esso resultato non dovuto all'esattore il rimborso della detta somma, discaricatagli nel conto 1894 con la riserva che sopra, gliela addebitò aggiungendola all'entrata del conto 1896.

E qui conviene osservare che invano obbietta l'appellante che, come tesoriere, egli aveva l'obbligo di estinguere i mandati pel pagamento degli interessi che si presentavano regolari nella forma ed imputati agli appropriati stanziamenti di bilancio, e quindi non dovere rispondere se anche in ipotesi si fosse mal pagato. Imperocchè devesi tener presente che alla irregolarità del procedimento nel torre a mutuo concorse anch'egli, prestandosi ad eseguire le ordinanze di Giunta prima che il Consiglio comunale avesse nelle forme volute deliberato, e le deliberazioni sue fossero state approvate dalla G. P. A., ed oltre a ciò, che trattandosi di mandati di rimborso intestati al tesoriere, era egli tenuto, per ottenerne il discarico, ad unirvi tutti i documenti che giustificavano la spesa, così nella sua origine con la legale contrattazione dei mutui provvisori, come nei suoi effetti nel provare che aveva sborsato agl'Istituti di credito per interessi sulle somme prese a prestito quanto coi mandati di rimborso si discaricava nel conto. La prima prova essendo venuta a mancare per effetto dell'annullamento delle deliberazioni della G. P. A. più volte sopra indicata, e la seconda non essendo stata data coi mandati, la Corte deve riconoscere che bene il Consiglio di prefettura addebitò al tesoriere nel conto 1896 i mandati compresi nel precedente conto 1894 ed ivi non ammessi definitivamente a suo scarico.

Che avendo, però, il Consiglio di prefettura, aggiunta parimenti al carico dello stesso conto 1896 anche l'altra somma di lire 1,675.05 portata in esito con un mandato di maggior somma nel conto 1893, per essere stato il decreto di approvazione di questo conto in parte revocato col posteriore decreto del 20 luglio 1897, che la Corte con

la presente decisione annulla, ne segue che di questa ultima somma debba essere mantenuto al contabile il discarico accordatogli col decreto di approvazione del conto 1893; e quindi sia in tale parte da accogliere l'appello del Taccari dal decreto dell'11 maggio 1898.

Che, se per le anzidette considerazioni l'appello da quest'ultimo decreto deve essere in parte respinto, non si possa trascurare l'osservazione che la Cassa comunale di Sanginesio si trovò costantemente in *deficit* negli anni dal 1889 al 1894, disavanzi di cassa constatati e determinati dal Consiglio di prefettura nei decreti di approvazione dei conti del tesoriere (passati in giudicato) in somme, che variarono da lire 15,968.45 alla fine dell'anno 1889 a lire 20,843.59 alla fine del 1894; disavanzi, che giusta i verbali di verifica di cassa prodotti oscillavano in più o in meno nel corso di ciascun anno. Siffatti disavanzi non furono disconosciuti nè dalla relazione Brandi, nè da quella del Commissario straordinario, che furono tenute presenti dal Consiglio di Stato e prese a base del suo parere per l'annullamento delle deliberazioni della G. P. A., ma solo con quelle relazioni se ne attenuava l'importanza e si metteva in dubbio l'urgenza di torre a prestito tutte le somme necessarie per colmarli, tanto che in quei documenti non si è potuto fare a meno, pur proponendo l'annullamento delle deliberazioni, che avevano autorizzato il pagamento degli interessi sulle somme mutuate, di esprimere l'avviso di doversi far salvo al tesoriere il diritto di ottenere, mediante più esatta liquidazione, quel compenso che gli spetta.

Che i fatti e i documenti tutti della causa dimostrano la ragionevolezza di tali conclusioni, onde giustizia richiede che codesta salvezza di diritto sia dalla Corte espressa anche nella presente decisione.

Ch'essendo parte accolte e parte respinte le domande dell'appellante contenute nei suoi tre ricorsi, si possono le spese equamente compensare.

Per questi motivi, in parziale difformità delle conclusioni del Pubblico Ministero, riunisce i tre giudizii.

Dà atto all'appellante della rinuncia dell'appello dal decreto 8 marzo 1897 in ordine alla partita di lire 250, e rigetta del resto l'appello stesso, confermando il decreto impugnato.

Accoglie l'appello proposto con l'atto dell'11 settembre 1897, e per lo effetto annulla il decreto del Consiglio di prefettura di Macerata del 20 luglio 1897.

Accoglie in parte il 3° appello riferibile al decreto dell'11 maggio 1898, dichiarando doversi discaricare il tesoriere Taccari Alessandro della somma di lire 1,675.05 aggiunta al carico del conto 1896.

E, rigettando nel resto l'appello stesso, fa salvo all'appellante il diritto al rimborso di quelle altre somme, che proverà di avere effettivamente sborsate nell'interesse del Comune.

SEZIONI UNITE

(Decisione 10 febbraio 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* MARTUSCELLI

Comune di Lugo, ricorrente — Lenci

Insegnanti passati dal Comune al Governo — Conversione di scuola comunale in governativa — Pensione mista sul complesso dei servizii — Con quali norme deve essere liquidata — Diritto del Comune di ritenersi sulle sue quote i compensi concessi allo insegnante e le ritenute restituitegli — Conversione della scuola — Da quali estremi risulti.

Nel liquidare la pensione che a senso della legge 6 agosto 1893 compete all'impiegato passato dal Comune allo Stato, in seguito alla conversione in governativa della scuola in cui prestava servizio, le norme del regolamento comunale debbono tenersi presenti solamente nel giudicare della valutabilità del servizio prestato al Comune, ma la pensione, ripartita tra questo e lo Stato, deve liquidarsi con le norme della legge generale degl'impiegati civili, sul complesso dei servizi prestati all'uno ed all'altro ente (1).

Se il Comune abbia in precedenza concesso allo insegnante un compenso, o gli abbia restituite le ritenute fatte durante il servizio comunale, ha diritto di ripetere tali somme, e di rivalersene sulla quota di pensione o d'indennità posta a proprio carico (2).

La soppressione di una scuola tecnica comunale e la contemporanea istituzione di una governativa equivalgono al passaggio della scuola dallo Stato al Comune (3).

(1-3) Queste massime così chiare e così logiche sono state dichiarate *arbitrarie* ed *antigiuridiche* nella *Giurisprudenza Italiana* (LI, P. II,

Fatto. — Il prof. Francesco Lenci prestò servizio nella scuola tecnica comunale di Lugo dal 1878 al gennaio 1885, perchè dal 1° ottobre successivo tale scuola venne a cessare, essendo stata istituita nello stesso Comune, con Regio

---

col. 273 e segg.) in una sua breve nota, nella quale dopo avere molto sommariamente accennati gli argomenti i quali conducevano a questo giudizio, severo anzichè no, l'annotatore, generalizzando, conclude coll'affermare nientedimeno, che « questa decisione vale come una prova di più del fatto, veramente non buono, della deficienza di criteri giuridici nelle decisioni della Corte dei conti, deficienza che si può spiegare facilmente, ma che non è per questo meno esiziale all'autorità e al prestigio di quell'eminente Consesso. »

Sorpresi naturalmente da parole sì gravi, abbiamo voluto esaminare nel testo la decisione, che nel detto periodico è riprodotta con soppressioni e raccorciamenti di frasi e, data la sua evidente importanza, pubblicarla a nostra volta nella sua integrità, non senza meraviglia che sia, prima, sfuggita. Il ritardo per altro non ci è doluto, perchè ci ha dato modo di prendere in esame in queste pagine non soltanto la decisione, ma anche le osservazioni sopra riferite.

Due sono gli argomenti su cui si fonda la critica: il primo, che la decisione attuale costituisce violazione del giudicato formatosi tra il Comune ed il suo impiegato mercè la sentenza del Tribunale di Ravenna del 1887; il secondo, che la soppressione di una scuola comunale e la contemporanea istituzione di una governativa non equivalgono alla conversione della scuola stessa da comunale in governativa.

Esame del primo argomento. Quali e quanti sieno gli elementi del giudicato non è davvero il luogo di ripetere. A noi qui preme soltanto osservare come, nel caso concreto, degli elementi del giudicato non si incontra pur uno. Manca l'identità delle persone contendenti, intesa ben vero questa identità non solo dal lato materiale, ma anche di qualifica giuridica, perchè il Lenci che nel 1887 piativa innanzi al Tribunale di Ravenna nella qualità d'impiegato comunale, è una persona diversa dal Lenci che nel 1899 ricorre alla Corte dei conti in qualità d'impiegato governativo. Manca l'identità di cosa, perché il giudicato del 1887 riguardava la pensione comunale per 8 anni di servizio; e quello del 1899 riguarda la pensione mista, di contributo comunale e governativo, in relazione a 16 anni di servizio. Manca poi l'identità della causa, perchè nel 1887 si discuteva dei diritti derivanti al Lenci dal regolamento comunale del 1874, e nel 1899 si discute di diritti fondati sopra una legge *nuova*, cioè quella del 6 agosto 1893, che estendeva a tali impiegati la legge governativa del 14 aprile 1864. Come adunque il giudicato del 1887, col quale si era detto che al Lenci, per otto anni di servizio prestato al Comune e pel modo come era cessato (soppressione della scuola comunale) e pei termini del regolamento comunale del 1874, non spettasse pensione a carico del Comune di Lugo, poteva fare ostacolo alla Corte dei conti per giudicare se al Lenci, in base alla legge nuova, sul complesso dei servizi prestati al Comune ed allo Stato, e per collocamento a riposo avuto dal Governo, poteva spettare una pensione ripartita tra l'uno e l'altro?

Ci sarà pertanto « una deficienza di criteri giuridici », ma dove? ma in chi? Questa è la questione.

Passiamo al secondo argomento.

Come una stessa idea può esprimersi con più locuzioni diverse, così uno stesso fatto giuridico può avere la sua concreta attuazione mediante

Decreto 25 luglio 1885, una scuola tecnica governativa. Il Lenci passò quindi al servizio dello Stato per effetto del Regio Decreto 20 agosto 1885, ed intanto si rivolse al Comune per ottenere la pensione in ragione del periodo di

---

forme diverse; ma e nell'un caso e nell'altro la identità sostanziale dell'idea, come quella del fatto giuridico, pel variare delle parole, non muta. Per palesare ad esempio la mia idea di assumere le conseguenze civili di un debito di Tizio, e per costituire in conseguenza il fatto giuridico della mia obbligazione, io posso dire: *mi rendo mallevadore di Tizio; - garantisco Tizio; - terrò indenne il creditore di Tizio; - mi dichiaro fidejussore di Tizio*, ecc.

E, passando dalle generali al caso concreto, è chiaro che, per trasformare una scuola da comunale in governativa, un Regio Decreto può adoperare varie formule diverse: può dire semplicemente: La scuola tale passerà dal Comune al Governo; oppure: La scuola tale da comunale è convertita in governativa; o può dire: La scuola tale del Comune è soppressa; ed in suo luogo è istituita la scuola tale che dipende dal Governo.

Ma, quali che siano le parole adoperate, il fatto, e le sue conseguenze sono sempre identiche: ha luogo il passaggio dei locali e del materiale scolastico dal Comune al Governo con tutti i conseguenti obblighi; i professori sono licenziati dal Comune e sono nominati dal Governo; il Comune cessa d'ingerirsi nell'amministrazione della scuola, a cui provvede in avvenire il Governo,

Se la legge, agli effetti del diritto a pensione degl'insegnanti, volle prendere in considerazione un tal fatto e lo designò con una di quelle tre formule; che forse intende escludere dagli effetti giuridici, proprii del fatto, ogni altra designazione del medesimo fatto formulata in locuzioni diverse da quelle da essa preferite?

Or dunque la giurisprudenza dovrebbe, con regresso di venti secoli, tornare alle sue origini sacerdotali, e cristallizzarsi nel ritualismo delle formule, senza consentire indagini di rapporto tra la parola ed il pensiero, tra l'idea ed il fatto, tra la parvenza e la sostanza?

Oppure il legislatore, accanto a ciascuna frase delle leggi, dovrebbe registrare l'elenco delle formule equivalenti, quasi *un ricettario* legislativo, una nomenclatura legale, un dizionario dei sinonimi ad uso dei casisti?

Non si nega (e come negarlo se è prescritto testualmente?) che l'elemento grammaticale e il filologico debbano avere la loro grande parte nella ermeneutica delle leggi, ma non bisogna neppure perdere di vista il grande precetto di Vico che la giurisprudenza è il risultato di tre elementi: della filosofia, della storia *et quadam propriâ arte juris ad facta accomodandi*. Or questa *quaedam propria ars*, che dipende dalla trasformazione dell'intelletto volgare in intelletto giuridico, è quella che, sfuggendo talvolta, fa dire ai critici delle cose non tanto esatte.

Tutto ciò abbiamo detto senz'animo di censura per alcuno. La legislazione delle pensioni è tanto vasta, tanto complicata e così poco armonizzata nelle sue parti, che non è a stupire se quel corpo di leggi costituisca un diritto arcano di cui pochi possono dirsi iniziati.

Non deve adunque far meraviglia a chicchessia, se, in queste materie, anche una *Rivista* di antica fama, qual'è la *Giurisprudenza Italiana*, possa condursi a fare delle critiche ingiuste.

ENRICO MAZZOCCOLO.

servizio prestato al Comune stesso. Ma questi gliela negò perchè il Lenci non aveva gli anni di servizio prescritti dal regolamento comunale sulle pensioni, approvato dalla Deputazione provinciale di Ravenna l'8 gennaio 1874. Invece, con deliberazione consigliare 9 aprile 1886, gli assegnò un compenso straordinario di lire 500, e gli concesse la restituzione delle ritenute con i relativi interessi, le quali ritenute erano state fatte, agli effetti del diritto a pensione, sugli stipendi percepiti dalla cassa comunale. Il Lenci non accettò questo trattamento, e per ottenere il riconoscimento del suo diritto a pensione verso il Comune ricorse al Tribunale di Ravenna, il quale però respinse le sue domande con sentenza 3 maggio 1887. Allora il Lenci, con istanza 9 giugno successivo dichiarando di accettare questa sentenza, si rivolse al Consiglio comunale di Lugo, perchè in linea di equità ritornasse sulle deliberazioni già prese a di lui riguardo, e gli usasse maggiore generosità. Non avendo quest'istanza avuto esito favorevole, il Lenci dovè accontentarsi della sola restituzione delle ritenute sugli stipendi ed interessi, che nella somma di lire 1330.98 gli vennero pagate con mandato sulla cassa comunale.

Il Lenci intanto continuò nel servizio d'insegnante governativo sino alla sua morte che avvenne il 14 gennaio 1894. E nel 27 febbraio successivo la vedova di lui Giovanna Beffa-Negrini chiese a questa Corte la pensione o l'indennità a lui spettante per il servizio prestato allo Stato (come è detto nell'istanza) dal defunto suo marito.

La Sezione II di questa Corte, uniformandosi alle conclusioni del Procuratore Generale, ritenne: che per effetto della legge 6 agosto 1893 (riprodotta nell'art. 49, testo unico, delle leggi sulle pensioni 21 febbraio 1895), la quale contemplò il caso degli insegnanti, che, per la conversione in governativi degli istituti comunali, passarono al servizio dello Stato, si dovesse tenere conto nella specie del servizio prestato al Comune di Lugo e allo Stato. E poichè il Lenci aveva complessivamente 16 anni di servizio, ritenne che questo periodo dava diritto alla vedova di lui a una indennità verso lo Stato, e dava parimenti diritto alla stessa vedova e ai di lei figli ad una pensione verso il Comune, a mente dell'art. 14 del sopracitato regolamento 8 gennaio 1874.

Quanto però alla misura dell'indennità e della pensione, ritenne ch'esse dovevano essere proporzionate rispettivamente al numero degli anni prestati allo Stato e al Comune.

Ciò premesso, la Sezione ritenne che sull'ultimo stipendio governativo del Lenci in lire 2376, l'indennità per tutti i 16 anni di servizio sarebbe stata di lire 3000; ma poichè gli anni di servizio, valutabili, prestati allo Stato furono otto, assegnò alla vedova del Lenci l'indennità di lire 1500, cioè gli 8|16 delle dette lire 3000.

Quanto alla pensione verso il Comune, la Sezione, giusta l'art. 9 del regolamento del 1874, tenne a base della liquidazione lo stipendio di lire 2160, cioè quello precedente all'ultimo di lire 2376, perchè questo non fu goduto per cinque anni. Quindi ritenne, che per l'art. 14 dello stesso regolamento la pensione spettante al marito sarebbe stata di lire 1152, cioè di 16|30 dello stipendio di lire 2160, cioè tanti trentesimi quanti erano gli anni di servizio prestati allo Stato ed al Comune, e non quanti erano quelli prestati al Comune. E poichè i partecipi della pensione dovevano essere la vedova, ed i figli Luisa, Maria e Domenico, a sensi dell'art. 28 del regolamento, assegnò la pensione di lire 576, cioè la metà delle dette lire 1152, da durare per la madre finchè vedova, per i figli maschi fino a 21 anni, e per le femmine sino a 25 anni purchè in istato nubile. Dichiarò infine la Sezione l'obbligo nella vedova di rifondere al Comune le ritenute e gli interessi già restituiti.

Contro questa deliberazione, che venne presa nella seduta del 29 maggio 1895 e che fu notificata il 7 e l'8 giugno successivo al Comune di Lugo e alla vedova Lenci, la Giunta di quel Comune nel dì 2 agosto 1895, stabilì, in via d'urgenza, di ricorrere a questa Corte plenaria. (*Omissis*).

Ritenuto in diritto che con la legge 6 agosto 1893 (riprodotta nell'art. 49 testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari) il legislatore non abbia avuto altro scopo che quello di rendere cumulabile, col posteriore servizio prestato allo Stato il servizio degli insegnanti, funzionari e salariati dagli Istituti provinciali e comunali di istruzione classica, tecnica e normale, convertiti in governativi, qualora il servizio prestato alle Provincie o ai Comuni fosse stato per sè stesso produttivo di pensione in

virtù degli ordinamenti in vigore nell'amministrazione di quegli enti al tempo della conversione in governativi degli indicati Istituti.

Che la liquidazione della pensione o dell'indennità dovuta in simili casi non possa non farsi applicando la detta legge 14 aprile 1864 (riprodotta negli art. 71 e seguenti del testo unico), e, circa la valutabilità del servizio comunale o provinciale, le norme portate dai regolamenti di pensione dei Comuni e delle Provincie, ripartendosene l'onere in ragione degli stipendi corrisposti rispettivamente all'impiegato dallo Stato o dall'ente, cui l'insegnante ha prestato servizio. Insomma questo è un altro dei vari casi di servizio cumulativo, che in virtù di leggi speciali, dànno luogo a liquidazione di pensione mista da farsi con le norme della legge per gl'impiegati dello Stato.

Nè si può dubitare che tale intelligenza si debba dare alla legge 6 agosto 1893, ove si ricorra agli atti parlamentari e ai motivi esposti nelle relazioni così dal ministro che la propose come dalle Giunte della Camera e del Senato, che ne raccomandarono l'approvazione ai rispettivi corpi legislativi.

Che sia perciò da riconoscere non conforme alla legge il sistema seguito dalla II Sezione nella deliberazione impugnata, con cui, congiunto il servizio prestato dal professore Lenci al Comune di Lugo al posteriore servizio governativo, e ritenuto sommare questi due servizi ad anni 16, venne liquidata alla di lui vedova l'indennità di lire 1500 a carico dello Stato, in ragione degli otto anni di servizio governativo, e una pensione annua di lire 576 a carico del Comune, in ragione di 16[30 dello stipendio percetto dal marito nell'ultimo quinquennio scorso in servizio dello Stato. Così facendo (a prescindere dall'errore di quest'ultima concessione, quanto alla somma assegnata, errore che il Procuratore Generale riconosce, e nelle sue conclusioni scritte chiede venga rettificato), la Sezione II non tenne presente che al Lenci, il quale per morte aveva cessato di servire quando era rivestito dalla qualifica d'impiegato governativo, non era applicabile che la legge di pensione dello Stato, giusta le disposizioni generali sulla materia; e che la legge speciale dell'agosto 1893 gli dava solo diritto di cumulare il precedente servizio comunale

al governativo. Col sistema seguito dalla Sezione II si avrebbe che per una stessa liquidazione di pensione o d'indennità si applicherebbero due leggi diverse, alterandone il senso quando, per applicare quella dello Stato, si concede l'indennità per un servizio minore di 10 anni allo Stato effettivamente prestato, e per applicare il regolamento del Comune di Lugo si accorda pensione per un servizio inferiore ai 15 anni prestato al Comune, l'una cosa e l'altra non consentite dalle dette disposizioni generali.

Che applicando invece la legge speciale del 1893, secondo la intenzione del legislatore, sia da liquidare alla vedova del Lenci pei 16 anni di servizio cumulato del marito un'indennità per una volta tanto a forma degli art. 83 e 109 del testo unico sull'ultimo stipendio governativo, ripartendone l'onere tra lo Stato e il Comune di Lugo, in proporzione dei rispettivi stipendi.

Che accogliendosi per questa parte e in questo senso il ricorso del Comune di Lugo, è da respingere in tutto il resto, soprattutto quando assume che, avendo esso restituite al Lenci le ritenute praticate sui suoi stipendi a forma del proprio regolamento, allorchè la scuola tecnica cessò dall'essere comunale, nessun altro obbligo gl'incomba.

Su questo punto è da osservare che nell'art. 2 della legge del 1893 fu previsto il caso e disposto in coerenza, riconoscendosi cioè conservato il diritto al trattamento della pensione o della indennità anche a coloro che avessero già avuta liquidata dal Comune un'indennità per una volta tanto, alla sola condizione di restituirla entro 2 anni dalla pubblicazione della legge, e il Lenci essendo morto prima che erano trascorsi i 2 anni non aveva perduto il diritto per effetto del mancato adempimento della condizione, salvo però al Comune di ritenere quanto a questo titolo gli è dovuto sulla somma che sarà posta a suo carico della indennità spettante alla vedova.

Che non è del pari fondato l'altro motivo di reclamo, ove sostiene non essere applicabile la legge del 1893 perchè nel 1885 non vi era stata una propria conversione in governativa della scuola tecnica comunale, essendo stata questa soppressa indipendentemente dalla istituzione della stessa scuola da parte del Governo.

Dacchè il fatto inoppugnabile della contemporanea sop-

pressione della scuola com. con la istituzione di quella governativa, alle spese della quale erasi il Comune obbligato di contribuire, prova che si trattò di vera o propria conversione, e il passaggio del Lenci dal servizio del Comune a quello governativo avvenne per effetto immediato della conversione stessa;

Per questi motivi, accogliendo in parte il reclamo del Comune di Lugo, annulla la deliberazione della Sezione II, 29 maggio 1895, e dice doversi alla vedova Lenci liquidare l'indennità per una volta tanto pei sedici anni di servizio cumulato prestato dal di lei marito, ripartendone l'ammontare a carico dello Stato e del Comune in ragione della somma degli stipendii rispettivamente corrisposti dall'uno e dall'altro.

SEZIONI UNITE

(Decisione 21 luglio 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* PATERNOSTRO

Tesorati, ricorrente.

Maestro elementare — Assenza per motivi di famiglia — Se utile nella pensione.

Non è utile nella pensione di un maestro elementare il tempo in cui rimase assente dallo ufficio, non ricevendo stipendio, nè rilasciando ritenuta al Monte delle Pensioni.

Considerato che, secondo la chiara e precisa disposizione dell'art. 136 del regolamento 16 febbraio 1888, numero 5296, due sono le cause da cui può essere motivata l'assenza del maestro dalla scuola: 1° per ragioni di malattia o altra legittima causa indipendente dalla volontà sua, ed in tal caso appartiene al municipio di farlo surrogare e di assegnare al surrogante una congrua retribuzione; 2° per ragioni d'interessi particolari del maestro ed estranei al suo ufficio, ed allora dovrà egli stesso compensare il supplente in ragione dell'assenza e del suo stipendio;

Che il caso del maestro Tesorati, per quanto il permesso di assenza sia stato motivato da ragioni di famiglia, non può dirsi corrisponda alla ipotesi prevista dal 2° alinea

dell'articolo sopracitato; perocchè lo stipendio intero corrisposto direttamente dal Comune al supplente è tale circostanza sostanziale che toglie ogni valore alla causa determinante il congedo.

Può un'Amministrazione comunale essere stata benevola verso un maestro sino a tollerarne l'assenza per un tempo molto lungo, ma ciò non altera, nè può alterare i criterii posti dalla legge per determinare la pensionabilità di un periodo di tempo.

Tali criterii sono: il servizio prestato e lo stipendio percepito (art. 16 del testo unico 30 dicembre 1894).

E nel caso del Tesorati manca il servizio prestato da lui, e manca lo stipendio da lui percepito. Nè vale il ragionamento specioso che fa il Comune che egli, per accordo intervenuto col Comune, cedeva al suo supplente parte dello stipendio ed un'altra riservava per contributo al montepensioni; perchè un tale accordo se vi fosse stato avrebbe avuto senso di patto illegale e nullo, inquantochè si sarebbe risoluto in una violazione della legge che non riconosce simili patti e vuole esplicitamente l'una cosa o l'altra.

Che l'iscrizione al Monte riguarda il Comune, il quale deve essere in grado di rispondere alle pretese eventuali del supplente nel caso che questi accampasse diritti a pensione malgrado la mancanza di regolare nomina, come talvolta è avvenuto e come attesta lo stesso Consiglio permanente di Amministrazione presso la Cassa dei depositi e prestiti nella impugnata deliberazione.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE

(Decisione 14 luglio 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* PETRECCA

Percuoco, ricorrente.

Militari della marina — Opzione per le antiche leggi di pensione.

Il militare di marina che al 1° luglio 1884 contava più di 20 anni di servizio, ha il diritto, per l'art. 194 della legge sulle pensioni, di optare per l'applicazione delle disposizioni della legge 26 marzo 1865, liquidando la pensione in base alla tabella ivi annessa.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 21 luglio 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* PAGNOLO

Asinari Di San Marzano (avv. Ferreri), ricorrente

Ufficiale in posizione ausiliaria — Sua condizione in rapporto alla legge sui cumuli — Se cumulabile l'assegno di posizione ausiliaria con l'ufficio di Primo Segretario pel Gran Magistero dell'Ordine Mauriziano.

La condizione dell'ufficiale in posizione ausiliaria è incompatibile con la carica di Primo Segretario di S. M. il Re pel Gran Magistero dell'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro, e Cancelliere dell'Ordine della Corona d'Italia.

Tale posizione di ufficiale in servizio ausiliario è compresa fra gl'impieghi retribuiti a carico dello Stato, di cui nell'art. 1 della legge del 19 luglio 1862, n. 722, sui cumuli degli stipendi ed assegni.

Considerato che non è il caso di esaminare e discutere tutto ciò che, a giustificare il ricorso, si è esposto in ordine alla perfetta legalità del R. D. con cui il generale Di San Marzano fu collocato in posizione ausiliaria, in ordine alla idoneità che questo conserva a prestare i servigi speciali per cui la detta posizione fu istituita, in ordine alla competenza che solo il Ministro della Guerra vuolsi attribuire per deliberare, sia sul collocamento d'un impiegato nella posizione suddetta, sia sulla convenienza del mantenervelo.

Di tutto ciò non fu fatta questione presso la II Sezione; nè la domanda del ricorrente fu respinta, perchè siasi ritenuto il contrario di quanto viene come sopra affermato. La Sezione II ha respinta la domanda unicamente perchè ha ritenuto incompatibile che in una stessa persona si trovassero riunite la qualità di ufficiale in posizione di servizio ausiliario ed una grandissima carica nel Gran Magistero dell'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro, e che la stessa persona riscuotesse gli emolumenti e compensi che rispettivamente all'una e all'altra qualità sono inerenti.

Persuasa di tale incompatibilità la II Sezione chiamata a liquidare quello dei due assegnamenti che corrisponde

alla pensione dovuta all'ufficiale in posizione ausiliaria, mentre l'altro assegnamento, ossia l'indennità, si liquida dalla stessa Amministrazione della Guerra, ha ritenuto di non poter conferire nemmeno il primo assegno, fino a che rimaneva il cumulo delle due cariche che riteneva inconciliabili.

Questa è dunque, per giudicare del merito della deliberazione impugnata, la vera ed unica questione a risolvere: se, cioè, sussista o non sussista la ritenuta incompatibilità.

Considerato che, a dimostrare che l'incompatibilità non sussiste, si adduce che nel fatto nulla impedisce che un ufficiale in posizione ausiliaria, il quale abbia conseguito un impiego presso un'amministrazione, ed in ispecie il generale Di San Marzano che fu insignito dell'alta carica di Primo Segretario dell'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro, adempiono pienamente, oltre ai doveri del nuovo impiego, anche quelli inerenti alla posizione ausiliaria, che vuolsi consistano semplicemente nel tenersi costantemente a disposizione del Ministero della Guerra e nel mantenersi pronti ad assumere immantinente quei servizi militari che possano loro venire comandati. Si adduce ancora che neppure in diritto può trovarsi alcuna incompatibilità, poichè nessuna legge espressamente l'ha dichiarata, e l'art. 7 della legge sui cumuli del 10 luglio 1862, dal quale soltanto potrebbe sorgere il dubbio, non è applicabile al caso presente.

Quanto al primo argomento si ammette che sia dovere dell'ufficiale collocato in posizione ausiliaria, di rimanere continuamente a disposizione del Ministero, pronto ad assumere i servizi che gli vengano ordinati; ma ciò non è tutto. Altro dovere, anche più importante, gli incombe; ed è di assumere ed adempiere effettivamente e senza ritardo questo servizio temporaneo quante volte e per tutti quei più o meno lunghi periodi di tempo per cui gli venga imposto.

Ora, se i doveri di un nuovo impiego conferito all'ufficiale in posizione ausiliaria bene possono conciliarsi con la semplice disposizione dell'animo, con la volontà di prontamente obbedire alle chiamate che possono riceversi per assumere un servizio militare, non così lo possono con l'effet-

tiva assunzione del servizio; ed ecco come in tale eventualità, tutte le volte che essa si presenta e per tutti quei periodi di tempo per cui l'ufficiale deve prestarlo, l'inconciliabilità dei due uffizi si fa manifesta.

Ora non sono in realtà, nè possono veramente dirsi compatibili fra loro due uffizi, quando non tutti i doveri che sono all'uno inerenti possono sempre e regolarmente venire adempiuti insieme con quelli che derivano dal secondo.

Si comprende che, essendo in facoltà della superiore autorità militare il chiamare o no un ufficiale in posizione ausiliaria a prestare i servizi cui è tenuto, sarebbe in potere dell'autorità stessa d'impedire che l'incompatibilità si avesse a manifestare; ma ciò non si può, nè si vuole supporre; e, quando pure ciò fosse, ritiene la Corte che, per giudicare della compatibilità di due impieghi, è necessario considerarli nella loro natura, come sono stati costituiti, senza riguardi a tempi o a persone, e fatta ragione dei doveri che normalmente impongono, sebbene taluni di questi siano forse non continuamente permanenti, e forse possa altresì in certe circostanze non esserne imposto l'adempimento da quell'autorità che solo avrebbe diritto d'imporlo.

Si è addotto, come secondo argomento, che l'incompatibilità non è espressamente dichiarata da legge alcuna, e che non si tratta di cumulo vietato da quella del 19 luglio 1862, n. 722; ma questa affermazione non è fondata, perchè invece la rilevata incompatibilità delle due cariche, non solo esiste effettivamente nel fatto, ma esiste in tali condizioni da impingere nel divieto della legge, dando luogo ad un cumulo contemplato appunto e proibito dalla suddetta legge del 19 luglio 1862.

Nè vale in questo proposito l'asserire che solo l'articolo 7 della detta legge potrebbe in talune ipotesi porgere motivo di dubitare, ma che nel caso attuale l'art. 7 è inapplicabile per non trattarsi del godimento di due assegni *entrambi a carico dello Stato,* non essendo l'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro istituzione dello Stato, sebbene sia dallo Stato riconosciuto, e perchè ad ogni modo dal divieto contenuto nell'art. 7 la testuale disposizione dell'art. 9 eccettua gli assegnamenti e le pensioni sopra gli ordini cavallereschi.

Su queste osservazioni potrebbe discutersi se la citata

legge non contenesse altre disposizioni più che bastanti a risolvere la questione; ma nella legge vi è l'art. 1° così concepito: « *Gl'impieghi* retribuiti a carico dello Stato non potranno cumularsi con altri retribuiti dallo Stato, dalle Provincie, dai Comuni, dalle Università libere e da qualsiasi altra amministrazione garantita, sussidiata o riconosciuta dallo Stato, salvo le eccezioni di cui in appresso ».

Ora, se l'ufficiale in posizione ausiliaria occupa un posto nel quale deve prestare, se non tutti, una parte almeno dei servizi militari comuni agli ufficiali del servizio attivo permanente; se quel posto è retribuito col doppio assegnamento di una somma da liquidarsi con talune modificazioni in ragione della pensione che sarebbe dovuta per il servizio attivo già prestato ed una indennità fissa secondo il grado, assegnamenti che, venendo l'ufficiale chiamato a prestar servizio, arrivano con gli aumenti che ricevono a pareggiare lo stipendio del grado, oltre alle indennità eventuali di carica ed altre che secondo i casi gli spettano; se in tal posizione egli può ricevere promozioni di grado, può acquistare diritto agli aumenti sessennali; se il tempo passato in servizio ausiliario gli viene pure, secondo i casi, computato più o meno per la pensione definitiva; se può, infine, perdere anche il posto per effetto di revoca dallo impiego in cui venisse ad incorrere, non si potrà certo mettere, nè fu messo in dubbio, che il ricorrente, nella sua qualità di generale in posizione ausiliaria, *copre veramente un impiego retribuito a carico dello Stato;* e, poichè ugualmente è indubitato che l'alto ufficio di Primo Segretario del Gran Magistero dell'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro e Cancelliere dell'Ordine della Corona d'Italia è impiego retribuito a carico di un'Amministrazione che, se non sarà una delle Amministrazioni dello Stato, è, come non si contesta, certamente riconosciuta dallo Stato, è inevitabile la conseguenza che il cumulo delle due cariche trova nella legge suddetta un insuperabile ostacolo.

Considerato che ad evitare questa conseguenza non può giovare il sistema immaginato nelle sue conclusioni dal Procuratore Generale presso questa Corte; il quale, dopo avere osservato che la posizione ausiliaria non è posizione di riposo, nè di servizio permanente, ma partecipa

di quella e di questa, ritiene che, per quanto è analoga al riposo, ha l'assegnamento della pensione provvisoria liquidabile dalla Corte dei Conti, mentre, per quanto continua ad essere posizione di servizio, è retribuita coll'assegno delle indennità fisse e variabili, che si concedono e pagano dalla Amministrazione della Guerra; ed in conseguenza di queste distinzioni, limitando il suo esame alla pensione che ritiene non vietata dall'art. 7 della legge 1862, esprime l'avviso che non sia ora il caso di occuparsi delle indennità fisse e variabili, ma che la Corte debba anche essa limitarsi a giudicare solo della pensione e pronunziarsi accogliendo il ricorso.

Ma, con questo modo di ragionare si altera e si sconvolge la vera portata della legge del 17 ottobre 1881 sulla posizione ausiliaria, la quale, per gli ufficiali che si trovino in determinate condizioni, ha inteso di creare una nuova e speciale e ben distinta posizione che aggiungeva alle altre già istituite per gli ufficiali dalla legge del 25 maggio 1852; posizione che per lo più precede, ma non è quella di giubilazione e nella quale, benchè diversa da quella di servizio attivo permanente, tuttavia gli ufficiali non sono ancora dal servizio definitivamente usciti, ma continuano anzi, finchè la medesima dura, a progredire nella loro carriera, migliorandola ed aumentando, per il momento in cui saranno collocati a riposo, la quantità dei servizi in ragione dei quali sarà loro liquidata la pensione di giubilazione.

Del resto, la miglior prova che anche l'assegno corrispondente alla pensione provvisoria non ha sempre la vera ed esclusiva indole della pensione di riposo o semplice retribuzione di servizi già prestati, ma può rivestire natura di stipendio e retribuzione di servigi presenti, la porge l'art. 7 della stessa legge del 17 ottobre 1881, ove è stabilito che, quando gli ufficiali siano chiamati a prestare uno dei servizi contemplati dall'art. 5 di essa, viene loro aumentata l'indennità fissa, per modo che, tenuto conto della pensione provvisoria, ricevono un *assegno complessivo pari allo stipendio* (coi sessennii) *degli altri ufficiali dello stesso grado e della stessa arma nell'esercito permanente.*

L'assegno adunque che corrisponde alla pensione provvisoria non può, rimpetto alla legge sui cumuli, scindersi

e considerarsi separatamente dagli altri che concorrono per l'art. 7 della legge 17 ottobre 1881 a costituire la retribuzione del servizio ausiliario; nè si può ammettere che durante questo servizio continui l'uno se non continuano gli altri; e sarebbe veramente strano, ove si seguissero le distinzioni proposte dal Procuratore Generale, che la stessa Corte dei Conti, avendo a pronunciarsi sulla cumulabilità degli assegni dovuti ad un ufficiale in posizione ausiliaria con la retribuzione di un impiego accettato presso un'Amministrazione non dello Stato, ma dallo Stato riconosciuta, giudicasse in sede di liquidazione di pensione cumulabile la parte che corrisponde alla pensione liquidata in ragione dei servizi già prestati, perchè non colpiti dall'art. 7, ed, applicando poi le sue attribuzioni di riscontro e controllo, ritenesse non cumulabile quello che rappresenta l'indennità di grado per il servizio ausiliario, perchè vietata dall'art. 1.

Considerato, infine, quanto all'esempio invocato di altro caso in cui la II Sezione non avrebbe ritenuto l'incompatibilità per la quale si è indotta con l'impugnata deliberazione a rigettare la domanda del ricorrente, che sarebbe ora senza utilità arrestarsi a riconoscere se veramente in quel caso le circostanze fossero identiche; tanto più che in quel caso ogni cosa fu definita in via amministrativa, nè sul medesimo ebbe a pronunziarsi questa Corte plenaria, nell'esercizio della sua giurisdizione contenziosa.

Per questi motivi, la Corte rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 6 giugno 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* TANGO

Fumasuoli — Comune di Piancastagnajo

Mandato — Pagamento — Responsabilità del tesoriere.

Non può all'esattore negarsi il discarico pel pagamento eseguito su mandati pienamente regolari nella forma, emessi nei limiti del bilancio, e debitamente quietanzati, quantunque manchino i documenti della spesa; eccetto il caso di rimborso a favore dell'esattore medesimo.

SEZIONE III

(Decisione 23 maggio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* PETRECCA

Panvini (avv. Baffetti) — Monte di Pegni in Pietraperzia (avv. Gusmano)

Contabile di un Monte di pegni – Somme trovate in più sui prestiti e nel fondo di cassa — A chi appartengono.

In difetto di ogni prova da parte del contabile di un Monte di pegni, la quale dimostri che le somme trovate in più tanto sui crediti affidati ai pignoranti che sul fondo di cassa fossero di sua proprietà, deve prevalere la presunzione che appartenessero al Monte (1).

SEZIONE III

(Decisione 18 aprile 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Macri eredi — Consorzio di arginazione del torrente Gallizzi in Giojosa Jonica (avv. Tripepi)

Fondo di cassa di esercizi precedenti — Appello sui conti successivi – Versamenti posteriori all'approvazione del conto — Se il contabile possa averne ragione nei conti successivi.

Il fondo di cassa degli esercizi precedenti stabilito con decreti passati in giudicato non può formare oggetto di appello contro i decreti sui conti successivi.

Se, posteriormente alla reddizione ed approvazione del conto, siano stati fatti dal contabile altri versamenti al Comune, questa circostanza non ha virtù d'infirmare il decreto di approvazione del conto e dare legittimo motivo per impugnarlo, e soltanto in sede di esecuzione potrà il contabile aver ragione di codesti posteriori versamenti.

---

(1) A dimostrare il suo convincimento la Corte osserva non potersi presumere che il contabile, contro le disposizioni del regolamento, e senza autorizzazione, anticipasse fondi ai debitori del Monte; e questa presunzione a lui contraria è convalidata dal fatto, che a lui non sorse l'idea di essere creditore, se non quando seppe, alla verifica della gestione, che si trovava di aver dato in prestito più di quanto aveva portato nei conti.

SEZIONE III

(Decisione 22 giugno 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* PETRECCA

Marinaro (avv. Rota) — Comune di Sava (avv. Ricci)

Perenzione — Se abbia luogo dopo una decisione interlocutoria e per quale parte — Quando una tale pronuncia possa dirsi decisiva.

L'abbandono della istanza, a sensi della legge 26 maggio 1887, ha luogo anche dopo una decisione interlocutoria, ma per la parte da questa non decisa (1).

Una decisione della Corte dei conti in sede di appello, la quale sostituisca alla condanna pronunziata dal Consiglio di prefettura una nuova pronunzia interlocutoria, con la quale sia ammessa la giustificazione delle partite significate al contabile, mettendone per la maggior parte la prova a carico del Comune, impedisce che in virtù di perenzione la pronunzia del Consiglio di prefettura passi in cosa giudicata (2).

Considerato che per risolvere la quistione pregiudiziale sollevata dalla difesa del Comune colla domanda della dichiarazione dell'abbandono della istanza, in applicazione della legge 26 maggio 1887, non essendo dubbio il lungo decorrimento di tempo senza che da alcuna delle parti fosse stato fatto alcun atto di procedimento nel giudizio di appello, occorre prima di ogni altra cosa esaminare se e quali modificazioni la decisione interlocutoria del 4 marzo 1890 abbia apportato alla deliberazione contro la quale l'azione era diretta, per vedere quale influenza essa possa avere nell'applicazione della legge sull'abbandono dell'istanza.

La Corte ha già ritenuto in altri casi che la disposizione dell'art. 1° della legge 26 maggio 1887, ove dice che le istanze, i ricorsi e gli appelli si avranno per abbandonati *per la parte non decisa,* se pel corso di 3 anni non siasi fatto alcun atto di procedura, si riferisce anche alle decisioni interlocutorie che abbiano recato influenza e mutato gli effetti delle decisioni impugnate; perchè non

(1-2) Cfr. la decisione 29 aprile 1897 per *Greco-Zito,* nella *Giustizia Amm.,* 1897, pag. 51.

avendo la legge fatta distinzione tra decisione definitiva e interlocutoria, non è lecito farla nella sua applicazione e molto meno in senso restrittivo, trattandosi di una legge speciale per questa Corte che giudica in prima ed ultima istanza. Nè questa disposizione può intendersi altrimenti se si riflette che lo scopo della legge, più che alle decisioni definitive, le quali, avendo posto termine alla controversia, meno avevano bisogno di speciali provvedimenti, mirar doveva a quelle, che, pur non decidendo il merito della controversia, avevano in qualche parte riformata la decisione impugnata, la quale, più non esistendo in quella parte, non potrebbe acquistare forza di cosa giudicata per effetto della perenzione, almeno senza annullare gli effetti della decisione di appello, il che non è permesso;

Che nel caso in esame non è dubbio che la decisione interlocutoria del 4 marzo 1890 ha creato nuovi rapporti giuridici e mutata la primitiva situazione dei contendenti, che risultava dalla deliberazione impugnata, se ha sostituito alla condanna pronunziata dal Consiglio di Prefettura, la facoltà di giustificare la legittimità delle partite significate, ammettendo così il diritto al discarico, subordinato solo alla esibizione delle prove legali; e se ha invertito l'ordine della prova, mettendola nella maggior parte a carico del Comune, invece di lasciarne la cura al ricorrente come di regola.

Dal che per necessaria conseguenza deriva che la sentenza interlocutoria del magistrato di appello, ordinando la produzione di alcuni documenti relativi ad una quistione già decisa con la condanna dal primo giudice, impedisce che in virtù di perenzione, possa la prima pronunzia passare in autorità di cosa giudicata;

Che respingendosi la domanda del Comune in ordine alla dichiarazione dell'abbandono dell'istanza, non è il caso di entrare nella discussione del merito della quistione perchè nessuna delle parti ha adempiuto all'ordinanza della Corte, e perchè l'appellante non ha più riprodotti i documenti da lui ritirati dopo l'interlocutoria; nè ha spiegato alcuna domanda in ordine al merito nel riportare la causa alla discussione della Corte.

Per questi motivi, rigetta l'istanza del Comune perchè sia dichiarato l'abbandono dell'istanza; e fa salvi alle parti i loro diritti sul merito della controversia, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 16 giugno 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* TANGO

Comune di Vallelunga Pratameno (avv. Rota) — Alessi (avv. Busatti)

Quote inesigibili — Comune ed esattore — Competenza della Corte dei Conti — Canone daziario — Norme di procedura privilegiata ad esso applicabili — Chi possa agire in giudizio: il Comune o il tesoriere — Quale sia il titolo esecutivo.

Spetta alla Corte dei Conti risolvere in sede di appello le contestazioni tra il Comune ed il suo contabile, tenuto all'obbligo del non riscosso per riscosso.

Il canone daziario dovuto dagli appaltatori è una entrata comunale ed alla riscossione di esso sono applicabili nelle Provincie meridionali le norme della legge 12 dicembre 1816 la quale non consente l'uso della esecuzione privilegiata sugl'immobili.

Quindi il Comune, e non il tesoriere, può agire in giudizio ed il tesoriere ha diritto al rimborso dello inesatto, quando abbia esperita inutilmente la esecuzione mobiliare.

Per procedere contro gli appaltatori del dazio di consumo il titolo esecutivo non è il ruolo, ma il contratto.

Attesochè sulla questione di competenza, che devesi elevare anche di uffizio, quando ne sia il caso, non è dubbio che spetta alla Corte di risolvere le contestazioni relative a rimborso di quote inesigibili dovute ai contabili tenuti con l'obbligo del non riscosso per riscosso.

Attesochè in merito è fuori contestazione che l'esattore Alessi fosse tenuto per l'art. 5 del contratto esattoriale ad esigere il canone daziario degli appaltatori con l'obbligo del non riscosso per riscosso; e solo si pone in questione se, per ottenere il rimborso di quote giustificate inesigibili con l'esecuzione mobiliare contro gli appaltatori del dazio, dovesse lo stesso esattore provare di aver proceduto alla esecuzione immobiliare; mentre a tale esecuzione si opponeva la mancanza di forza esecutiva nel ruolo prefettizio consegnatogli e la mancanza della procedura privilegiata rispetto agl'immobili secondo la legge napolitana 12 dicembre 1816, che solo poteva al caso applicarsi.

Che, quanto al ruolo emesso dal Prefetto a carico degli appaltatori, bene il Consiglio di prefettura ha osservato che il canone non costituiva altro che un'entrata patrimoniale, per la quale il titolo non era il ruolo, ma il contratto; e similmente bene ha ritenuto che per la esazione del canone dovevasi applicare la legge 12 dicembre 1816, la quale consentiva l'uso della cauzione, ma non la procedura privilegiata per l'esecuzione sugl'immobili.

Che, anche ritenendo applicabile il regolamento 15 novembre 1868, n. 4708, come sostiene il Comune appellante, questo all'art. 13 stabilisce che per l'espropriazione forzata dei beni immobili si debbono osservare le formalità del Codice di procedura civile; onde consegue che il Comune e non il tesoriere poteva agire in giudizio. Cosicchè non vale opporre che l'inesigibilità per le esazioni col non riscosso per riscosso debb'essere provata tanto per i mobili quanto per gl'immobili, se il mezzo legale per l'esecuzione immobiliare all'esattore manca. Nè vale invocare la disposizione dell'art. 221 del regolamento generale di contabilità, che non è di regola applicabile, e che presume sempre che non vi sia impedimento all'esecuzione immobiliare, e non venne mai nella sua rigorosa sanzione applicato ai contabili dello Stato. Non essendo quindi censurabile il decreto del Consiglio di prefettura di Caltanissetta, il quale discaricò l'esattore di lire 5,233.54, deve rigettarsi l'appello, con conferma del detto discarico e condanna del Comune soccombente alle spese del giudizio.

Per questi motivi, rigetta l'appello, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 23 maggio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* MARTUSCELLI

Serpieri vedova Casalini (avv. Boraggine) — Comune di Rimini (avv. Lupacchioli)

Decreto del Consiglio di prefettura — Termine per impugnarlo — Decorrenza — Necessità della notificazione legale — Ricorso non notificato alla controparte — Nullità della rivocazione.

La notificazione per atto di usciere del decreto del Consiglio di prefettura è indispensabile acciò decorrano

per tutte le parti interessate i termini per impugnarlo; non valendo a produrre tale effetto qualunque altro modo con cui tanto il Comune quanto il contabile abbiano avuto notizia del decreto stesso.

Merita di essere annullato un decreto del Consiglio di prefettura pronunziato in linea di rivocazione, quando il ricorso che lo provocò non sia stato notificato alla parte avversa, con manifesta violazione dei principii generali di diritto e del regolamento 5 ottobre 1862, n. 884, ritenuto dalla giurisprudenza applicabile alla rivocazione innanzi al Consiglio di prefettura (1).

Attesochè sul primo motivo dell'appello, sia da osservare che il decreto d'approvazione del conto 1876 non era stato notificato quando il Comune ne chiese la revisione con istanza 20 novembre 1896; e la non avvenuta notificazione per atto di usciere giudiziario non aveva mai fatto cominciare a decorrere per tutte le parti interessate il termine per impugnarlo, sia col rimedio ordinario dell'appello e sia con quello ordinario e sia con quello straordinario della revocazione. La condizione del Comune non era in questo punto diversa da quella del contabile, per quanto l'uno e l'altro abbiano potuto avere notifica del decreto per qualsiasi modo diverso dalla notificazione legale, la quale soltanto produce l'effetto dell'utile decorrimento dei termini per impugnarlo. La parola della legge e la costante giurisprudenza non permettono dubbio su questo punto.

Che, risultando dagli atti che il suaccennato decreto venne nei modi di legge notificato a dì 8 aprile 1897, posteriormente cioè al ricorso del Comune non sia fondata l'obbiezione dell'appellante ch'esso era inammissibile perchè presentato tardivamente, cioè dopo i trenta giorni, scorsi i tre anni con l'art. 44 della legge 14 agosto 1862 prescritti, dall'accertamento della omissione nel conto 1876 dell'introito di lire 5,200, dacchè, trattandosi del rimedio straor-

(1) A proposito di Consigli di prefettura, per quanto si attiene alle *supplenze*, in caso di mancanze nel numero legale dei consiglieri di prefettura nelle decisioni delle Giunte provinciali amministrative in materia di conti delle Opere pie, confronta la decisione resa dal Consiglio di Stato addì 21 luglio 1899, n. 358, pubblicata nella P I. dell'a. c. p. 411 e segg.

dinario della rivocazione, questi termini dovevano computarsi dal passaggio in cosa giudicata del decreto d'approvazione del conto, in seguito alla notificazione di esso, la quale ebbe luogo non prima degli 8 aprile 1897.

Che a nulla rilevano gli altri argomenti dedotti a sostegno di questo primo motivo dell'appello, cioè ch'eravi stata da parte del Comune acquiescenza al decreto per non avere fatto osservazione nei conti successivi dei risultati del conto 1876, per la transazione convenuta nel 1884 tra il Comune e il contabile e per avere il sindaco nell'ottobre 1877 rilasciato certificato attestante che il Casalini aveva eseguito il servizio di cassa del Comune in conformità del bilancio e non era in debito verso il Municipio per gli esercizi precedenti; imperocchè tutti questi fatti e atti del Comune ebbero luogo prima che fosse stata scoverta e accertata l'omissione nel carico del conto 1876 della somma riscossa dal contabile in quell'anno per conto del Comune. Al che vuolsi aggiungere che è gratuita affermazione dello appellante, non conforme al fatto e ai regolamenti in vigore, che il mandato del Ministero dei lavori pubblici, col quale fu eseguito al Casalini, quale tesoriere del Comune di Rimini, il pagamento delle lire 5,200, si trovava presso il Comune, essendo invece noto che, in conformità del regolamento generale di contabilità, i mandati spediti nel bilancio dello Stato, estinti che sieno, vengono alligati alle contabilità mensili dei tesorieri dello Stato e restano poi depositati con queste nell'archivio della Corte dei Conti.

Attesochè, in ordine al secondo motivo di appello, il Consiglio di prefettura, pronunciando sul ricorso del Comune, ebbe a modificare i risultati di carico e scarico determinati col precedente decreto d'approvazione del conto reso dal Casalini pel 1876 senza aver rilevato che al contabile, contro il quale era invocato il rimedio della rivocazione, non era stato notificato il ricorso, e però non dato a lui modo di esporre le sue osservazioni e i suoi mezzi di difesa.

Che la rivocazione essendo perciò stata pronunciata sulla dimanda di una delle parti interessate ad insaputa dell'altra con manifesta trasgressione dei principii generali di diritto, non meno che del regolamento 5 ottobre 1862, n. 884, ritenuto dalla giurisprudenza applicabile anche

ai ricorsi in rivocazione avanti i Consigli di prefettura, sia per questa considerazione da annullare il decreto ora impugnato e rinviare le parti avanti il Consiglio di prefettura di Forlì perchè, regolarizzata la procedura, pronunzi di nuovo sul ricorso del Comune.

Che, annullandosi pel detto motivo il decreto, non occorre fermarsi ad esaminare le deduzioni di merito dell'appello.

Per questi motivi, annulla il decreto appellato e rinvia, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 31 maggio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* TANGO.

De Angelis ed altri (avv. Bruni) — Comune di Monterosi (avv. Vecchiarelli)

Responsabilità degli amministratori — Spese di liti — Competenza.

Eccede la competenza del Consiglio di prefettura in primo grado e della Corte dei conti in appello, la dichiarazione di responsabilità degli amministratori per mancanza delle note di spese e di avvocato, quando la spesa per lite sia prevista nel bilancio.

SEZIONE III

(Decisione 31 maggio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* PETRECCA

Scutari (avv. Santomartino) — Comune di San Costantino Albanese (avv. Montesano)

Appello contabile — Domande tardive — Se possono essere prese in esame — Conto del tesoriere appellante e conti del successore — Se delle sovrimposte e tasse comunali siano responsabili il tesoriere o l'esattore — Partite di esito che facciano parte di un conto diverso da quello preso in esame — Versamento in conto del fondo di cassa — Sede delle questioni ad esso relative.

Non possono essere prese in esame dalla Corte le domande formulate per la prima volta in una comparsa

conclusionale, le quali escono dai termini della controversia, che necessariamente deve ritenersi limitata alle domande contenute nell'atto introduttivo del giudizio.

L'appellante non può inoltrare domande fondate sulle risultanze delle deliberazioni che il Consiglio di prefettura abbia prese sui conti del suo successore, quando le deliberazioni stesse non gli siano state notificate, e quando contro di esse non abbia prodotto appello.

Il tesoriere comunale, che non abbia l'obbligo del non riscosso per riscosso, non deve rispondere delle sovrimposte e tasse comunali che l'esattore, il quale ha per legge e per contratto l'obbligo di riscuoterle dai contribuenti, non ha versate nella cassa comunale, dovendo risponderne direttamente lo esattore, che può essere costretto a versarle alla Amministrazione municipale, la quale dispone di mezzi coattivi che mancano al tesoriere.

Quando risulti dagli atti della causa che alcune partite di esito fanno parte di un conto diverso da quello sottoposto al giudizio della Corte, ogni questione sul merito delle partite stesse deve essere rinviata al giudizio sul conto medesimo.

Sui versamenti in conto del fondo di cassa non occorre emettere alcun provvedimento, dovendo essere dedotti, in esecuzione, dalla somma accertata a debito del tesoriere.

SEZIONE III

(Decisione 4 luglio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* LE PERA

Capotorto (avv. De Mita) — Comune di Cerignola.

Spesa per gli esposti — Norme vigenti — Forme degli atti contabili — Se ammettono equipollenti — Estensione del giudizio sui conti del tesoriere comunale — Aggi per la riscossione dei dazi comunali — Contratto d'appalto della tesoreria e contratto d'appalto della riscossione dei dazi — Eccezione di cosa giudicata costituita da sentenza del Tribunale.

Alle spese pel mantenimento degli esposti, obbligatorie per le Provincie e pei Comuni, si estendono impli-

citamente le disposizioni che regolano le contabilità comunali e provinciali, onde debbono ritenersi abrogate le disposizioni che vigevano in materia negli antichi Stati del Regno.

Si possono ammettere, a comprovare dette spese, atti contabili i quali, sebbene nella forma siano l'applicazione di norme non più in vigore, pure nella sostanza non si discostino dal R. D. 6 luglio 1890, n. 7036, che regola attualmente la contabilità comunale e provinciale.

La competenza del Consiglio di prefettura e della Corte dei conti sui conti dei tesorieri comunali si estende anche ad esaminare se dal contratto di appalto stipulato dal Comune col tesoriere derivi pel primo l'obbligo di pagare un aggio sul canone daziario e pel secondo il diritto di chiederne il pagamento, quando la contestazione sorge in occasione dello esame del conto giudiziale.

L'art. 93 della legge 20 aprile 1871 non vieta, in modo assoluto, ai Comuni di pattuire con gli esattori-tesorieri il pagamento di un aggio per la riscossione delle entrate comunali; e quindi deve ammettersi, come legale ed obbligatoria per contratto, tale spesa nel conto, anche quando posteriormente il Comune abbia, con altro contratto stipulato senza lo intervento dell'esattore, appaltato la riscossione dei dazi.

Allorchè le conclusioni alle quali viene la Corte dei conti sono identiche a quelle sulle quali venne il magistrato ordinario, che si pronunziò sulla stessa questione, l'eccezione di cosa giudicata rimane assorbita.

Considerato, quanto alla partita di esito, per pagamento di mercede alle balie degli esposti, non ammessa a discarico del tesoriere dal Consiglio di Prefettura, che posta a carico delle Provincie e dei Comuni (art. 237 legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato *A*) come spesa obbligatoria, quella per il mantenimento degli esposti, si estesero ad essa implicitamente le disposizioni che regolano le contabilità provinciali e comunali; e quindi le disposizioni che vigevano sulla materia, negli antichi Stati del Regno, non possono non ritenersi abrogate;

Che le norme seguite dal Comune di Cerignola, sebbene siavi l'applicazione di disposizioni erroneamente rite-

nute in vigore, pure nella sostanza, non si discostano da quelle del R. D. 6 luglio 1890, n. 7036, che regola la contabilità provinciale e comunale; pur riconoscendosi che il Comune, il quale insorge ora contro l'opera propria, debba in avvenire curare con maggior rigore l'applicazione di tale decreto, in ciò che concerne la forma degli atti contabili;

Che l'articolo 40 del predetto R. D. consente che i pagamenti d'importo e scadenze fisse (e tali possono essere considerate le mercedi delle balie) anzichè con mandati invididuali, si facciano mediante ruoli, ed i mandati, tratti dal Comune a favore del tesoriere e da lui quietanzati, erano appunto destinati al pagamento delle balie iscritte nei ruoli allegati ai mandati stessi di trimestre in trimestre;

Che non può mettersi in dubbio l'obbligo del tesoriere di giustificare l'esecuzione dei pagamenti a favore delle persone iscritte nei ruoli trimestrali; ma devesi riconoscere che la giustificazione, in questo caso, non manca: dappoichè corredano i conti gli elenchi nominativi delle spese *accorse* val quanto dire *pagate*, contrassegnate da un assessore comunale, dal presidente della Congregazione di carità e dal segretario del Comune: e se costoro non hanno più la qualità di componenti della Commissione abolita, debbono pur sempre rispondere dell'attestazione fatta, alla quale non si può non attribuire il valore di prova, ai sensi delle disposizioni dell'articolo 1341 del Codice civile ed articolo 439 del regolamento 4 maggio 1885, n. 3074 sulla contabilità generale dello Stato.

Quanto all'aggio sulle somme incassate dal tesoriere per canone daziario la Corte ha considerato:

Che il giudizio che i Consigli di prefettura in primo grado, e questa Corte in appello, sono chiamati a dare sui conti dei tesorieri comunali, non può limitarsi al solo esame dei risultati contabili, ma si estende, legalmente e necessariamente, a tutte le attinenze giuridiche dei conti medesimi; laonde, a parte le conclusioni alle quali è venuto il Consiglio di prefettura di Foggia, e che questa Corte non accetta, devesi riconoscere che il detto Consiglio non abbia oltrepassato i limiti della propria competenza esaminando, se dal contratto d'appalto stipulato dal Comune col ricorrente Capotorto derivasse, per il primo l'obbligo di pagare

un aggio sul canone daziario e per il secondo il diritto di chiederne il pagamento, mentre siffatta contestazione era sorta in occasione dell'esame del conto e vi aveva indiscutibile attinenza;

Che la giurisprudenza più recente di questa Corte e delle altre magistrature del Regno si è venuta affermando nella massima che l'articolo 93 della legge 20 aprile 1871, n. 192, riguardato nelle leggi posteriori, non vieta, in modo assoluto, ai Comuni di pattuire con gli esattori-tesorieri il pagamento di un aggio per la riscossione delle entrate comunali, e che di conseguenza debbansi ammettere, perchè legali ed obbligatorie per contratto, tali spese nei conti, quando il contratto sia stato approvato dalle competenti autorità;

Che di fronte ad un patto espresso in modo chiaro e tale da non consentire indagini sulla volontà dei contraenti, come riscontrasi nel capitolato del 28 luglio 1892 e nel contratto del 6 febbraio 1893 per l'appalto dell'esattoria e tesoreria di Cerignola, quinquennio 1893-97, non rimane al giudice del conto, che riconoscere la legalità della spesa fatta o tenere ragione del credito del contabile: nulla valendo in contrario, e qui cade in errore il Consiglio di prefettura, che il Comune medesimo abbia stipulato dopo, con l'appaltatore della riscossione dei dazii, altro contratto, *al quale rimase estraneo il ricorrente* e non essendo il giudice del conto competente ad esaminare, se dopo tale convenzione, quella stipulata col tesoriere, interpretata nel suo senso letterale, possa parere un atto di poco buona amministrazione;

Che essendo le conclusioni alle quali viene questa Corte identiche a quelle nelle quali venne la Corte di appello di Trani, l'eccezione della cosa giudicata rimane assorbita;

Per questi motivi, accoglie il ricorso: discarica il ricorrente della somma di lire 8803 da lui portata in esito per mercedi pagate alle balie dei projetti; giudica ad esso dovuto l'aggio del 2 per cento sulle somme incassate per dazio di consumo comunale, ecc.

SEZIONE III

(Decisione 9 maggio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* FRANCO

Consorzio Stradale Palmi-San Procopio (avv. De Zerbi) — Cimellaro (avv. Parpagliolo)

Riscossione di residui attivi — Responsabilità dell'esattore -- Passaggio di gestione da un esattore all'altro — Norme che regolano la loro responsabilità — Contabilizzazione di una spesa sostenuta dall'esattore uscente — Se proponibili domande nuove in sede di appello — Eliminazione dal carico del conto di partite di entrata.

L'esattore è responsabile della mancata riscossione di un credito iscritto in bilancio tra i resti attivi, finchè non provi con documenti la diligenza usata nel procurare di riscuoterlo, ovvero la inesigibilità del credito stesso.

L'obbligo assunto dal nuovo esattore della riscossione dei residui non menoma la responsabilità incorsa dal successore negligente, ma solo dà a questo ultimo il diritto di essere discaricato o rivaluto delle somme riscosse dal nuovo esattore.

Se il presidente di un consorzio considera, nel verbale di passaggio di gestione, un credito residuo come credito del consorzio, ciò non costituisce riconoscimento della irresponsabilità del contabile negligente a riscuotere il credito, nè rinunzia ai diritti del consorzio contro di esso.

Quando l'esattore, nel lasciare l'ufficio, presenta i documenti giustificativi di una spesa sostenuta nell'interesse del consorzio, la somma corrispondente, anzichè eliminarsi definitivamente dal discarico del conto, deve far passaggio ai residui passivi per essere regolata con l'emissione di apposito mandato.

Una domanda dell'esattore, di cui non si occuparono nè l'Amministrazione consortile, nè il Consiglio di prefettura, non è proponibile in sede di appello.

Le partite iscritte nel conto di entrata allora soltanto possono eliminarsi dal carico, quando ne sia provata la inesistenza o la inesigibilità.

SEZIONE III

(Decisione 9 maggio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* FRANCO

Rufini (avv. Gregoraci) — Congregazione di Carità di Zagarolo

Tesoriere — Certificati di rendita dei quali è depositario — A chi debba restituirli — Responsabilità del medesimo — Se sia indipendente da quella penale incontrata da altri.

Il tesoriere, cui siano stati affidati in deposito dei certificati di rendita dall'Amministrazione dell'Opera pia, contravviene al suo stretto dovere consegnandoli ad un Commissario prefettizio, invece che all'Amministrazione stessa da cui li aveva ricevuti, e che non aveva cessato, per lo invio del Commissario, dall'essere in funzione.

La somma corrispondente deve essere mantenuta a carico del tesoriere, nonostante la condanna penale riportata dal Commissario per appropriazione indebita.

Che il tesoriere Rufini contravvenne al suo stretto dovere quando consegnò al Commissario prefettizio Monni i certificati di rendita statigli affidati in deposito dall'Amministrazione dell'Opera pia; poichè nè il Monni aveva mandato di amministrare, nè l'Amministrazione dell'Opera pia depositante aveva cessato dalle sue funzioni durante la permanenza in luogo del Commissario; ed in qualunque caso, anche in quello della conversione obbligatoria di quei certificati nel nuovo titolo di rendita 4.50 per cento, la riconsegna di essi per l'art. 1853 del Cod. civ. non poteva dal Rufini farsi ad altri che all'Amministrazione dalla quale li aveva ricevuti, ad essa spettando procedere alla conversione.

Nè la sentenza del giudice penale che condannava il Commissario Monni, per appropriazione indebita, anche alla rifazione del danno può avere lo effetto di cancellare lo addebito che si fa al Rufini in via amministrativa, e di esonerarlo dalla responsabilità civile incorsa per inadempimento dei doveri inerenti al suo ufficio, sicchè egli non può essere prosciolto dall'obbligazione di rifondere all'Opera pia il semestre di rendita in lire 753.83 per sua colpa e per la nullatenenza del Monni perduto; salva beninteso la surrogazione di diritto nel caso eventuale in cui, per mu-

tate circostanze, la sanzione del giudice penale a carico del Monni possa in avvenire avere il suo pieno effetto.

Allo stato delle cose la deliberazione della G. P. A. deve mantenersi.

Per questi motivi, pronunciando in parte interlocutoriamente e in parte definitivamente, sospende ogni decisione sul capo dell'appello relativo alle lire 75.30 eliminate dal discarico del conto dell'Ospedale di San Giovanni Battista in Zagarolo per l'esercizio 1893, ed ordina alla Congregazione di carità di depositare nella segreteria di questa Corte il mandato e la quietanza originale del pagamento di lire 75.30.

Rigetta l'appello per ciò che si riferisce alle lire 753.83 aggiunte al carico nel conto 1894.

SEZIONE III

(Decisione 23 maggio 1899)

Presidente BACCELLI — *Relatore* FRANCO

Lucente ed altri — Comune di Cotrone (avv. Spigarelli)

Spese stradali — Lavori aggiuntivi nella costruzione di una strada — Facoltà della Giunta municipale — Compenso ad un funzionario estraneo all'amministrazione comunale — Spese impreviste — Quali siano — Responsabilità degli amministratori — Appello incidentale — Quando sia ricevibile — Se il Consiglio di prefettura e la Corte dei Conti possano conoscere dei casi di responsabilità estranei all'art. 256, legge comunale del 1889.

Allorchè il capitolato di appalto pei lavori di una strada, approvato dal Consiglio comunale, stabilisce che le opere impreviste nel progetto debbono essere deliberate dalla Giunta municipale, questa acquista la facoltà di disporre il pagamento di una somma in aggiunta alla spesa preventivata dalla perizia.

La Giunta municipale non esorbita dai suoi poteri deliberando di compensare, sopra il fondo iscritto in bilancio pel servizio delle carceri, un lavoro di statistica carceraria compiuto da un funzionario estraneo all'Amministrazione comunale.

Non è illegale il concorso pecuniario deliberato dalla

Giunta municipale, pel rimpatrio di una compagnia teatrale sfornita di mezzi, sulle impreviste, fra le quali possono comprendersi le casuali, poichè trattasi di spesa realmente imprevedibile, consigliata da ragioni di ordine pubblico, che non possono essere giudicate dalla Corte dei Conti.

Le spese prelevate dal fondo delle impreviste per una gita a Roma del sindaco e di due assessori allo scopo di ottenere una concessione pel Comune dal Governo centrale, e pel concorso ad una festa religiosa, non trovano giustificazione nè nel fatto, non essendo imprevedibili ed urgenti, nè nella legge, che qualunque spesa obbligatoria o facoltativa vuole deliberata o ratificata dal Consiglio comunale.

È ritualmente ricevibile lo appello incidentale prodotto dal Comune e notificato anche a coloro fra gli amministratori, i quali, sebbene condannati solidalmente con altri dal Consiglio di prefettura, non appellarono contro tale decreto.

SEZIONI UNITE

(Decisione 14 luglio 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* PAGNOLO

Regnoli (avv. Lupacchioli), ricorrente

Pensione — Opzione delle leggi pontificie — Campagne.

L'impiegato che, in forza di opzione, liquidi la sua pensione in base alla legge pontificia, non è ammesso a calcolare come utili, nella liquidazione di tal pensione, le campagne fatte nello esercito italiano.

Considerato che l'art. 39 della legge sulle pensioni degl'impiegati civili, del 1864, dava facoltà al cav. Regnoli, che si era trovato in servizio alla sua pubblicazione, di esercitare il suo diritto a pensione, od a termini della legge stessa, od a termini dell'anteriore legge pontificia, a cui egli era prima sottoposto, con la condizione peraltro di prendere nel secondo caso per base della liquidazione lo stipendio che godeva secondo gli ordinamenti del cessato Governo.

Che avendo il Regnoli formalmente domandato che la liquidazione della sua pensione si facesse a termini della legge pontificia, opzione questa che fu ammessa e per effetto della quale soltanto oggi la sua figlia, sebbene maggiorenne, può godere il beneficio della riversibilità della pensione paterna, non può ravvisarsi menomamente fondata la pretensione per cui si vorrebbe ora che, in applicazione dell'art. 10 sopra citato della legge italiana, si tenesse conto della campagna del 1848, aumentando di un anno la durata dei servizi da valutarsi per la pensione.

Che infatti, come questa Corte ha già prima d'ora in altri casi deciso, il citato art. 39 importa la scelta o dell'uno o dell'altro sistema in modo assoluto e completo, senza eccezioni od immistioni, così che niuno può far valere il proprio diritto a pensione in parte secondo le antiche ed in parte secondo la nuova legge, salvo nei casi in cui su qualche punto speciale quest'ultima vi si riferisca; e ciò non solo per quanto riguarda la misura della pensione e lo stipendio che serve di base alla liquidazione, ma anche per ciò che si attiene alla valutazione del servizio utile alla pensione.

Considerato conseguentemente che la legge pontificia, che sola era da applicare al Regnoli non tenendo conto, per la liquidazione della pensione agl'impiegati civili, delle campagne di guerra a cui potessero aver preso parte, la deliberazione impugnata non può venire riformata.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE

(Decisione 10 novembre 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* MAZZUCCHELLI

Ruvioli vedova Coronet-Fioravante (avv. Orzi), ricorrente

Pensione — Madre di militare morto per causa di servizio Riversibilità della pensione del padre alla di lui vedova — Interpretazione dell'art. 33 del testo unico.

Con costante giurisprudenza la Corte dei conti ha sempre affermato che per concedere alla madre di un militare morto per causa di servizio la pensione privilegiata, deve precisamente verificarsi la condizione che essa

sia vedova al momento della morte del figlio; onde, se la pensione fu concessa al padre del militare, non può, dopo la morte di lui, trasferirsi a favore della madre; e, non essendo trasmissibile, perchè da nessuna disposizione di legge è dichiarata la riversibilità del diritto del genitore, la pensione non può spettare alla madre neanche quale vedova del pensionato.

Non ostante che nell'articolo 33 del testo unico sia usata la parola genitori, *nel numero plurale, deve intendersi che in esso articolo si contemplino tanto il padre quanto la madre, quando* rispettivamente *essi si trovino nelle condizioni per ciascuno stabilite (cioè pel padre la cecità o l'età quinquagenaria e per il padre stesso o per la madre la vedovanza); ma non nel senso che siasi voluto concedere la pensione* cumulativamente *ad entrambi i genitori.*

SEZIONI UNITE

(Decisione 21 luglio 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* PAGNOLO

Nuvoli (avv. Poddigue), ricorrente

Pensione — Decorrenza del servizio utile — Se dalla data o dalla immissione in possesso.

Il servizio utile in pensione per un Ricevitore del registro si valuta dalla data del decreto di nomina, quando questo non contenga alcuna clausola che ne subordini la esecuzione al giorno della immissione in possesso.

Considerato che, tenendo conto del giorno in cui il ricorrente assunse l'esercizio della Ricevitoria di Vinchiaturo nella qualità di reggente, e di quello in cui per Regio Decreto ne fu nominato ricevitore titolare, sarebbe inutile esaminare e risolvere la questione sulla valutabilità del servizio prestato come reggente, qualora si dovesse riconoscere che quello prestato come Ricevitore titolare si debba computare dalla data del R. D. di nomina del 22 ottobre 1872, anzichè dal verbale d'immissione in possesso, come si è ritenuto con la deliberazione impugnata. Computando infatti il servizio dalla data del decreto, quello già sarebbe

sufficiente per l'acquisto del diritto a pensione; e se anche si aggiungesse il servizio anteriore nella qualità di reggente non muterebbe l'ammontare della pensione, che sarebbe sempre quella dovuta per 25 anni di servizio.

Considerato che la valutabilità del servizio a partire dal giorno in cui l'impiegato sia stato dal Governo nominato al suo primo impiego, è chiaramente stabilita per modo di regola generale dall'art. 26 del testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari, approvato col R. D. 21 febbraio 1895, n. 70.

Che se con talune decisioni di questa Corte fu riconosciuto in qualche raro caso doversi ammettere eccezioni alle norme suddette, ciò fu per quei casi in cui il decreto stesso di nomina stabiliva dover questa avere effetto da un giorno avvenire; per modo che prima del detto giorno la nomina poteva considerarsi come non peranco esistente e l'impiego poteva ritenersi non peranco conferito.

Che invece col R. D. 22 ottobre 1872 la nomina del Nuvoli era fatta in modo puro e semplice, senza alcuna aggiunta di termine o di condizione che ne ritardasse gli effetti, e fu un materiale errore di fatto quello d'essersi con l'impugnata deliberazione ritenuto che il D. R. di nomina avesse stabilito dover questo produrre i suoi effetti solamente dal giorno dell'immissione in funzioni.

Considerato che, indipendentemente da quanto precede, nel caso del Nuvoli eranvi ragioni speciali perchè ad ogni modo fino dalla data della sua nomina il suo servizio si avesse a ritenere come servizio valutabile, poichè, già trovandosi esso nell'esercizio delle funzioni come reggente, il conferimento concessogli della nomina a titolare rendeva senz'altro perfetta la sua qualità e la gestione dell'ufficio che già teneva; e veniva così a costituire una vera formalità la nuova immissione in servizio di cui abbondantemente fu poi redatto il verbale nel 22 novembre successivo.

Che di fatto anche l'Amministrazione ha ritenuto che sin dal 22 ottobre il Nuvoli incominciasse a prestar servizio come titolare, poichè, come consta dalla nota ministeriale succitata del 21 giugno 1899, fin da quel giorno fu ritenuto avere avuto termine la reggenza, e fu il Nuvoli assoggettato alla ritenuta straordinaria che la legge del tempo imponeva per gl'impiegati di prima nomina.

Per questi motivi, accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE

(Decisione 14 luglio 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* LE PERA

Barberi-Bastianelli (avv. Lupacchioli), ricorrente

Pensione — Moglie dell'impiegato assente — Decorrenza della pensione.

La moglie dell'impiegato di cui fu dichiarata l'assenza ha diritto a pensione dal giorno successivo a tale dichiarazione, quantunque la cancellazione del marito dai ruoli del personale in servizio sia avvenuta più tardi (1).

Rotardo Bastianelli, scrivano locale nell'Amministrazione della Guerra, il 10 dicembre 1893 si assentò dal domicilio e dall'ufficio e d'allora in poi non si ebbero più notizie di lui.

Il Ministro della Guerra non prese alcun provvedimento sul conto di quell'impiegato fino al 22 giugno 1897; nel qual giorno con decreto ministeriale lo dispensava dall'impiego, per motivi di servizio.

Frattanto la signora Virginia Barberi, moglie al detto Bastianelli, aveva chiesto al Tribunale civile di Roma la dichiarazione di assenza del marito, e, nel corso di questo procedimento giudiziario, chiese pure alla Corte dei conti, con istanza 14 ottobre 1897, la liquidazione della pensione, a decorrere dall'11 dicembre 1893, riservandosi di produrre la deliberazione del Tribunale.

Infatti produsse la deliberazione 17 novembre 1897, con cui il Tribunale di Roma dichiarava l'assenza del Bastianelli, a far tempo dal 10 dicembre 1893 e la II Sezione di questa Corte, con deliberazione 9 febbraio 1898, liquidò, a favore della ricorrente, l'annua pensione di lire 280, fissandone la decorrenza al 22 giugno 1897, cioè alla data del decreto che dispensava dal servizio lo scomparso impiegato.

La Sezione II fissò tale decorrenza perchè fino a quel

---

(1) Il Procuratore Generale aveva sollevata la questione se l'assenza di un impiegato dall'ufficio possa ritenersi equivalente all'abbandono volontario del posto, che implica la perdita del diritto a pensione; ma non avendo prodotto in proposito alcun reclamo, la Corte non potè prendere in esame questa questione.

giorno il Bastianelli era rimasto iscritto nei ruoli del personale in attività di servizio, e prima del decreto di dispensa la postulante mancava di titolo che l'abilitasse a chiedere il trattamento di riposo.

Contro tale deliberazione la Bastianelli produsse ricorso deducendo:

Che giusta l'art. 22 Cod. civ. aveva dovuto attendere il decorrimento di 3 anni per poter chiedere al Tribunale la dichiarazione di assenza del marito, e chiese che le Sezioni Unite avessero fissato all'11 dicembre 1893 la data della decorrenza della pensione già liquidata.

Considerando che la deliberazione della II Sezione del 9 febbraio 1898, che riconobbe il diritto della signora Bastianelli alla pensione, non essendo stata impugnata per questo capo, ha ormai autorità di cosa giudicata.

Che il riconoscimento di tale diritto presuppone necessariamente il riconoscimento dello stato vedovile della pensionata, fondato, in questo caso, sulla dichiarazione di assenza, deliberata dal Tribunale: dappoichè solo in quanto ella sia stata considerata quale vedova, possa aver ottenuto pensione per i servizi del marito e non quale moglie d'impiegato dispensato dal servizio.

Che da tali premesse discende legittima la conseguenza dell'applicabilità dell'art. 179 della legge sulle pensioni, testo unico, il quale fa decorrere la pensione della vedova dal giorno successivo a quello della morte del marito.

Per tali considerazioni, la Corte accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 10 novembre 1899)

Presidente FINALI — *Relatore* TANGO

Pesci vedova Castellani, ricorrente.

Pensione — Impiegati del dazio consumo di Roma passati al Governo — Valutabilità del servizio di soprannumero.

Il servizio prestato in qualità di soprannumero senza stipendio da un commesso del dazio consumo di Roma, passato poi dal Comune allo Stato, sebbene non sia valutabile per l'art. 4 del regolamento comunale del 26 maggio 1873, lo diventa, per l'art. 7 della legge 14 aprile 1864

e 26 del testo unico, in base alle quali leggi va liquidata la pensione (1).

Attesochè, mentre non è contestato di doversi liquidare con le norme della legge per gl'impiegati civili dello Stato la pensione della signora Pesci, vedova di Castellani Pio, commesso del dazio consumo di Roma passato dal servizio comunale al governativo, si quistiona per l'esclusione praticata dalla Sezione 2ª del servizio prestato dal Castellani in qualità di soprannumero senza stipendio dal 1879 al 1887, che è valutabile per gli articoli 7 della legge 14 aprile 1864 e 26 del t. u., e non è valutabile per l'articolo 4 del regolamento comunale di pensione 26 maggio 1873;

Che tale esclusione, in quanto vuolsi fondata sopra il concetto di diritti acquisiti di pensione durante la carriera, sia nell'interesse dell'impiegato che dell'amministrazione, non risponde ai principii regolatori della materia; ed in quanto accenna ad una distinzione, per cui la liquidazione della pensione agl'impiegati del dazio consumo, che passano dal Governo ai municipii e viceversa, sia basata sulla legge governativa, e tuttavolta il computo particolare dei servizii sia fatto ora secondo la legge governativa ed ora secondo i regolamenti comunali, incontra difficoltà per la pratica di un sistema nè chiaro nè ordinato;

Che l'articolo 41 della legge 14 aprile 1864, secondo il quale i servizii prestati ai vecchi Governi dagl'impiegati dello Stato furono dichiarati non fruttiferi di diritto a pensione, se non lo erano per le leggi preesistenti, salvo che si trattasse dei servizii di alunno, volontario o altro equivalente, dimostra il volere della legge, applicabile al Castellani, che i servizii gratuiti con regolare nomina siano rimunerati con pensione, anche se prestati ad altre amministrazioni, con effetto retroattivo della legge stessa, come con molta analogia può intendersi nel caso pratico;

---

(1) La presente decisione, con larga ed esauriente copia di argomentazioni, applica ad un caso concreto i principii già stabiliti in massima dalla stessa Corte con le sue decisioni del 16 febbraio 1894, su ricorso del *Comune di Rimini* (*Giust. Amm.*, 1894, pag. 43), e 2 febbraio 1894 su ricorso *Fontana* (ivi, pag. 76) e con le altre riportate in nota alla prima delle decisioni anzidette.

Che non vale l'obbiezione della mancanza di visto e registrazione della Corte dei conti alla nomina comunale per potersi far luogo all'applicazione degli articoli 7 della legge 14 aprile 1864 e 26 del t. u.; essendo bene inteso che nomina *regolare* sia quella conforme alle leggi della Amministrazione dalla quale fu emanata; e nemmeno vale l'opporre che il riparto deve essere eseguito in ragione degli *stipendi pagati* per dedurne che siano valutabili solamente i servizii retribuiti da stipendio; inquantochè altra è la ragione della valutazione dei servizi ed altra quella del riparto della pensione fra lo Stato e l'Amministrazione del Comune.

Che in fine l'articolo 48 del t. u., corrispondente allo articolo 10 della legge 15 giugno 1893, se nel secondo alinea dichiara valutabile il servizio non governativo prestato agli enti in esso enunciati, perchè produttivo di pensione in base a regolamenti speciali degli enti stessi, non scioglie la quistione in senso sfavorevole alla ricorrente, dappoichè la disposizione si riferisce alla socialità del servizio con o senza diritto a pensione; mentre poi nel 3° alinea espressamente ordina che la pensione ripartita sarà liquidata in base alle disposizioni sulle pensioni civili, che importa la valutazione dei singoli periodi di servizio secondo le norme della medesima legge.

Per questi motivi, accoglie il ricorso.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 20 gennaio 1899*).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CASELLI.

De Luca, Resta, Netti ed altri (avv. Fusco e Grippo) — Comune di Cassano Murge (avv. Zanardelli e Gianturco).

Provincie meridionali — Regime feudale — Beni demaniali — Burgensi ed allodii — Usurpazione ed illegittima alienazione del demanio universale — Azioni di reintegra — Competenza del Commissario ripartitore in dette Provincie (1) — Indagine di fatto — Erronea distinzione tra giudizio possessorio e giudizio petitorio, e tra giudizio petitorio sommario e plenario — Impugnativa della qualità demaniale — Titoli, documenti — Competenza giudiziaria — Limiti.

Durante il regime feudale nelle Provincie del mezzogiorno, oltre ai demanii universali e feudali si avevano le private proprietà, sotto il nome di burgensi, se possedute dai baroni, e di allodi se spettanti ai privati.

---

(1) Da qualche tempo, per la nomina di Commissari speciali fatta dal Governo in sostituzione di alcuni Prefetti nella Sicilia e nel continente Meridionale, in virtù della riserva contenuta nell'art. 16 della legge sul contenzioso amministrativo, si va riproducendo con carattere di attualità la grave questione sulla portata ed estensione della competenza del R. Commissario Ripartitore, per la risoluzione delle controversie, cui dà luogo l'opera della liquidazione e della sistemazione dei demani civici.

Nell'aprile del 1898 la Corte di cassazione di Roma, a Sezioni unite, nella causa Comune di Buonabitacolo e Picini-Leopardi, emise la sentenza da noi già riportata nella Parte III della *Giustizia Amministrativa*, Ann. 1898. pag. 1 e segg., dovuta alla penna dell'illustre senatore **Caselli**, ora Presidente di Sezione della Cassazione Romana, nella quale sentenza è stata ampiamente trattata la questione, adottandovi un concetto abbastanza largo sulla competenza di questo speciale e straordinario magistrato amministrativo.

Quella sentenza diede luogo a due pubblicazioni, una dell'egregio avvocato **Brandileone**, nel *Foro Italiano*, vol. XXIII, pag. 790 in appoggio di questa interpretazione estensiva per la competenza del Commissario ripartitore, l'altra, in senso contrario sotto più punti di vista, dell'illustre e compianto avv. on. **Rinaldi**, nella *Giustizia Amministrativa*, anno e luogo testè indicati.

Ora la Cassazione di Roma ha avuto occasione di tornare sull'argomento, estensore lo stesso eminente magistrato, Presidente Caselli,

---

*) *Seguiteremo, come pel passato, a riportare le sentenze della Corte di Cassazione con la data di loro pubblicazione all'udienza.*

Contro l'azione proposta dall'Università per usurpazione o illegittima alienazione del demanio universale potevano competere varie eccezioni, sia con negare alla terra reclamata la qualità di demanio universale, sia con giustificare il possesso per legittima alienazione, sia con contraddire in punto di fatto la lamentata usurpazione, e sia con dedurre di non far parte la terra controversa della circoscrizione della Università reclamante.

Si aveva sempre una azione di reintegra, qualunque si fosse stata l'eccezione proposta, ed era sempre decisa dallo stesso magistrato, senza che per alcuna di dette eccezioni si fosse potuta tramutare in giudizio di revindica.

---

ed ha emesso quest'altra sentenza in senso ancora più largo di quella sopra ricordata, sempre relativamente alla competenza del Commissario ripartitore.

Non si può dubitare, in presenza di cotesti pronunciati, che la Cassazione di Roma sia con essi venuta a modificare una giurisprudenza di più di ottant'anni che, salvo rari casi discordanti, aveva ristretto in confini molto limitati la competenza del Commissario Ripartitore; e in confini anche non molto precisi, desunti ora dal criterio del possessorio e del petitorio, ora del petitorio sommario e del petitorio plenario.

E d'altra parte cotesto difetto di precisa distinzione era inevitabile, non avendosi, da un lato, pel giudizio possessorio, rimpetto al petitorio, nessuna limitazione di tempo, com'è nelle ordinarie azioni possessorie; nè dall'altro lato essendovi norma sicura per definire fin dove potesse giungere il giudizio sommario per iniziarsi l'altro così detto plenario.

Ed inoltre le suddette distinzioni non potevano del tutto conciliarsi col disposto delle leggi antiche napoletane, per questa parte rimaste in vigore, che fanno obbligo al Commissario Ripartitore di rintracciare gli illegittimi possessi e le illegali alienazioni dei demani comunali, a qualunque epoca gli uni o le altre rimontino, e di ridare alle terre gravate degli usi civici la primitiva estensione e destinazione, salvo a suddividerle tra i cittadini.

Si aggiunga che se il Commissario Ripartitore deve dividere i demani ex feudali e le terre ecclesiastiche gravate di servitù civiche, e sciogliere le promiscuità tra i Comuni; e se deve con le quote di queste prime divisioni accrescere la massa dei demani universali e suddividere il tutto ai varii cittadini, fatta eccezione delle contrade insuscettibili di coltura intensiva o necessarie pei bisogni del fuoco, del pascolo o delle altre industrie delle popolazioni, allo scopo di trasformare i latifondi sterili in piccole proprietà fruttifere e creare una classe di piccoli proprietari, elementi di buon ordine e di prosperità economica, il concetto che tutto l'operato del Commissario sia provvisorio parrebbe impolitico e poco rispondente ai suesposti scopi.

Per altro, constatando questo cambiamento nella giurisprudenza, a riguardo della competenza dei Commissari Ripartitori, ci riserviamo ogni discussione in proposito.

Ed intanto ci auguriamo che la riforma legislativa che già fu oggetto di studio di apposita Commissione Parlamentare, non indugi a disciplinare definitivamente tale importante materia.

Abolita la feudalità, fu data intera la competenza al Commissario ripartitore con la legge del 12 dicembre 1816 nel procedimento di reintegra, fatta eccezione nell'ipotesi che si fosse negata la demanialità della terra occupata, in forza di titoli efficaci a far dubitare che la terra stessa avesse la detta qualità.

L'esame poi che il Commissario ripartitore è chiamato a fare, se vi sia o pur no la lamentata usurpazione di una terra di cui non si impugna la demanialità, si risolve in una indagine di fatto; sicchè dopo la ordinanza di reintegra non è possibile altra contestazione, per essersi costituito un giudicato sia intorno alla qualità della terra occupata, sia rispetto alla verificata usurpazione.

È erronea la distinzione tra giudizio possessorio, che si svolgerebbe innanzi al Commissario ripartitore, e giudizio petitorio che ne potrebbe seguire innanzi l'autorità giudiziaria. È del pari erronea ed arbitraria l'altra di giudizio petitorio sommario e di giudizio petitorio plenario, svolgentesi il primo innanzi al ripartitore ed il secondo avanti i tribunali ordinari.

Per le leggi ed istruzioni imperanti è il Commissario ripartitore chiamato a verificare in via amministrativa le usurpazioni, al quale procedimento può seguire l'altro di legittimazione della terra occupata.

E può seguire il giudizio contenzioso di reintegra, per l'eccezione dell'occupatore di non avere usurpata una terra facente parte del demanio comunale.

Ma se in linea subordinata alla fatta eccezione chiegga che sia legittimata l'occupazione per riscontrarsi a suo favore alcuna delle condizioni considerate dall'articolo 51 delle Istruzioni del 1861, non potrà l'autorità giudiziaria conoscere e statuire sulla dimanda subordinata; epperò ove respingerà l'eccezione principale della non demanialità della terra occupata, rinviar debbe al Commissario ripartitore le statuizioni circa la dimandata legittimazione.

Osserva che nelle provincie meridionali, durante il periodo feudale, le terre che appartenevano alle circoscrizioni di una Università costituivano in parte il Demanio universale, ed in parte il Demanio feudale per concessione fatta dal Principe ai suoi baroni.

Oltre ai cennati Demani si avevano le proprietà private, le quali se si possedevano dai baroni prendevano il nome di *burgensi*, e se dagli altri cittadini si chiamavano *allodi*, e di queste libere proprietà si dimostrava la legittimità in forza di titoli, e costituivano, nello stesso modo dei Demani feudali, un'altra limitazione del Demanio universale, il quale aveva il suo fondamento nel diritto che vantavano i cittadini di una Università sulle terre che ne costituivano il territorio.

Si fondava perciò il Demanio universale su di un originario possesso, il quale costituiva nello stesso tempo il titolo e la manifestazione del diritto vantato su di esso dai membri dell'Università.

Poteva intanto accadere che senza di una legittima alienazione del Demanio universale, per la prepotenza del barone o per la cupidigia dei privati si usurpasse una parte del Demanio stesso.

Competeva perciò all'Università un'azione di reintegra contro gli usurpatori.

Contro siffatta azione diverse potevano essere le eccezioni, sia con negare alla terra reclamata la qualità di Demanio universale, sia con giustificare il possesso della terra stessa in forza di legittima concessione, sia con negare in punto di fatto la lamentata usurpazione, e sia in fine con dedurre di non far parte la terra controversa della circoscrizione della Università reclamante.

In tutte queste ipotesi si aveva sempre un'azione di reintegra, e di questa, quale che si fosse stata l'eccezione proposta, era sempre competente a decidere lo stesso magistrato.

Era sempre un'azione di reintegra, che non poteva mutare d'indole sol perchè si fosse negata alla terra la qualità di Demanio universale, e si fosse preteso invece di far parte del Demanio feudale, o di essere addivenuta una privata proprietà per legittima alienazione del Demanio della Università.

Imperocchè fondata essendo la proposta azione sull'originario possesso, non si sarebbe potuto tramutare in altra azione e propriamente in quella di revindica in forza delle cennate eccezioni.

E di vero l'azione di revindica non si fonda nel possesso, ma su di titoli che possono dar diritto alla spettanza

di una determinata proprietà, e contro alla proposta azione può competere, oltre alle eccezioni con le quali si mira ad inficiare gl'invocati titoli, anche quella della prescrizione, la quale funziona nel medesimo tempo come estintiva del diritto nei rapporti del rivindicante, e come acquisitiva rispetto al possessore della terra reclamata.

Nell'azione competente all'Università bastava invece d'invocare che la terra reclamata avesse fatto parte del proprio territorio, senza che avesse arrecato pregiudizio il fatto di un antichissimo possesso per parte del convenuto, il quale, giova ripeterlo, poteva solamente respingere la proposta azione con una delle suindicate eccezioni.

E che l'azione dell'Università fosse stata sempre di reintegra dell'originario possesso della controvertita terra ne fanno fede le innumerevoli decisioni della Commissione feudale.

E, difatti, chiamata questa a decidere le controversie tra le Università e gli ex baroni circa la qualità e la spettanza di una terra, le quante volte riteneva di doversi accogliere le istanze dell'Università dichiarava la natura di Demanio universale alla terra controversa e reintegrava l'Università medesima nel possesso della stessa.

Osserva che dopo la legge abolitiva delle feudalità, e dopo le disposizioni, che diremo transitorie, intorno alla competenza rispetto al procedimento di reintegra, con la legge del 12 dicembre 1816 fu devoluta all'autorità amministrativa di giudicare sull'azione di reintegra, salva una sola eccezione per la quale si arrestava la competenza dell'autorità medesima ed era devoluto il giudizio alla cognizione dell'autorità giudiziaria, quando cioè si fosse negata dal convenuto la qualità demaniale della terra reclamata.

Osserva che questa Corte, anche a Sezioni Unite, ha recentemente affermato che a far venir meno la competenza del Commissario ripartitore occorre che sia negata la qualità demaniale della terra che si sarebbe occupata, ed ove si lamenta la usurpazione di parte di una terra di maggiore estensione, occorre che sia negata la demanialità non già della estensione reclamata, ma dell'altra maggiore in danno della quale sarebbesi consumata la usurpazione.

E si aggiungeva di non bastare che si fosse negata la demanialità per far venir meno la competenza del Commissario ripartitore, ma esser mestieri d'invocare titoli e do-

cumenti aventi efficacia a mettere in dubbio la qualità della controvertita terra.

Competente perciò l'autorità giudiziaria, sola chiamata a valutare e decidere le contestazioni che si potevano proporre intorno alla intelligenza ed alla validità e legittimità degl'invocati titoli.

Un'altra affermazione si faceva ancora col pronunziato medesimo, cioè a dire che non impugnandosi la demanialità della terra in danno della quale si sarebbe commessa l'usurpazione, non varrebbe ad escludere la competenza del magistrato amministrativo l'affermazione di non far parte del Demanio universale la estensione di cui si chiede la reintegra, per concluderne di non avere la qualità di un terreno demaniale.

Imperocchè con siffatta deduzione si impugnerebbe il fatto della usurpazione, ma non si impegnerebbe una vera e propria disputa intorno alla qualità della terra, ed il giudizio del magistrato speciale si svolgerebbe nell'assodare un estremo di fatto, di esaminare cioè e decidere se fosse o pur no dimostrata la lamentata usurpazione.

Considerò inoltre il Supremo Collegio che quante volte non si fosse impugnata la demanialità della terra, e quindi fosse rimasta ferma la competenza del Commissario ripartitore, la profferita ordinanza di reintegra costituirebbe un giudicato da non potersi cancellare con proporre in un nuovo giudizio innanzi all'autorità giudiziaria, deduzioni ed eccezioni non proposte innanzi al magistrato amministrativo.

Egli è vero che non mancano pronunziati con i quali si è affermata un'opinione diversa, la quale pare alla Corte che si sia professata per un'inesatta intelligenza delle leggi demaniali e dei veri caratteri dell'azione di reintegra, erroneamente ritenendosi che il pronunziato del Commissario ripartitore fosse emesso in via possessoria, onde la possibilità di un secondo giudizio in linea petitoria innanzi all'autorità giudiziaria.

Errore gravissimo, pel quale non solo si snaturava l'indole dell'azione di reintegra, ma si veniva a portare una limitazione alla competenza intera ed assoluta del Commissario ripartitore, fatta eccezione soltanto quando si fosse negata in base a validi titoli la qualità demaniale alla terra reclamata.

E la discordante giurisprudenza, prima che si fosse da questa Corte contraddetta, era stata già con solenni parole ripudiata dal Procuratore Generale presso la G. C. dei Conti di Napoli, quando era chiamata a dare il suo parere sulla illegalità contenuta nell'art. 49 delle Istruzioni del 3 luglio 1861.

Rimproverava l'eminente demanialista alla giurisprudenza dei Tribunali amministrativi d'avere parecchie volte declinato dai severi principii contenuti negli art. 176 e 177 della legge del 1816, e sconosciuta la pienezza della giurisdizione demandata agl'Intendenti, con ammettere la male ideata distinzione tra possessorio e petitorio.

In due ipotesi soltanto si verifica che il Commissario ripartitore provvede secondo lo stato del possesso, ed è fatto salvo alle parti il giudizio plenario sulla estensione dei diritti contraddicenti il possesso, ai termini degli articoli 6 della legge del 1° settembre 1806, 18 del Decreto del 3 dicembre 1808, e 10 delle Istruzioni del 30 marzo 1810. Ma provvede il Commissario ripartitore in via amministrativa, e quindi non si ha pronunziato che decida una contestazione meramente possessoria, a cui segua poi un giudizio in linea petitoria e che possa annullare gli effetti del giudicato commissariale.

Osserva che neppure ha valore l'obbiezione che il procedimento contenzioso serbato innanzi all'Autorità amministrativa sia sommario e celerissimo, anzi quasi precipitoso, per conchiuderne che si debba e possa consentire un nuovo giudizio innanzi al magistrato ordinario, e che sarebbe petitorio plenario, a differenza dell'altro, che, essendo pur petitorio, si dovrebbe dire sommario.

A parte la considerazione che negata la distinzione tra giudizio possessorio e petitorio, riuscirebbe del tutto arbitraria la professata opinione, è da por mente ancora che quando non si impugna la demanialità in forza di titoli, ma si contende in punto di fatto, non manca nel procedimento che segue innanzi al commissario ripartitore ed al magistrato di seconde cure, la più larga investigazione ed ogni mezzo di prova per assodare se si sia o pur no avverata la usurpazione di una terra di non dubbia qualità demaniale.

Ed è da por mente ancora che se si contende per la reintegra di una terra che si assuma d'essere stata illegittimamente alienata, ove apparisca evidente la illegittimità

dell'alienazione, non vi sarà ragione di farsi luogo ad un secondo giudizio.

Che se poi si impegnasse la disputa intorno alla legalità ed alla legittimità dell'atto di concessione, dovrebbe soffermarsi il commissario ripartitore, non avendo competenza, per le cose notate innanzi, a pronunziare sulla validità dei titoli con i quali si cercherebbe dimostrare la legittimità dell'alienazione, che si tradurrebbe in negazione di demanialità della reclamata terra.

Ammettendo la distinzione tra giudizio petitorio sommario e giudizio petitorio plenario si verrebbe sotto altri nomi a riprodurre la teoria del giudizio possessorio che si svolgerebbe innanzi al commissario ripartitore, e del petitorio che ne potrebbe seguire innanzi all'autorità giudiziaria.

Ma se questa duplicità di giudizi non è ammissibile, tanto meno si potrebbe ammettere l'altra; e resterà sempre vero e corrispondente alla legge del 1816, non modificata ma rispettata con l'articolo 16 della legge sul contenzioso del 1865, di avere il commissario ripartitore una competenza intera nel procedimento di reintegra, salvo che si eccepisca la non demanialità della terra reclamata, nella quale ipotesi non provvede più il magistrato amministrativo, ma si svolgerà il giudizio innanzi all'Autorità giudiziaria.

Osserva che neppure giova far ricorso ai diversi rescritti profferiti dal Sovrano secondo la legislazione vigente fino al 1865 e che si emanavano dal Sovrano stesso al seguito del parere della Gran Corte dei Conti sul gravame che si produceva contro le ordinanze dell'Intendente come magistrato di primo grado.

Quei rescritti avevano la forza e l'efficacia di una sentenza del magistrato che interpreta la legge, e quindi avevano la loro efficacia rispetto alla contestazione per la quale erano emessi.

Ma non si potrebbe dare agli stessi il valore d'interpretazione autentica fatta dal legislatore circa l'intelligenza di una determinata disposizione di legge.

Osserva che per le premesse considerazioni si dimostra infondato il quarto mezzo del proposto ricorso.

Come si è narrato innanzi, contro la ordinanza del 14 febbraio 1846, con la quale si accoglieva la dimanda di reintegra proposta dal Comune di Cassano, fu prodotto reclamo alla Gran Corte dei Conti, e questa opinò con avviso del 6

luglio 1847 di doversi dichiarare la incompetenza dell'Intendente circa i terreni pei quali erasi dedotta la non demanialità, e di non trovarsi luogo a deliberare sul dippiù del contendere, per non essere consentito l'esperimento del giudizio di reintegra dopo l'istituzione del giudizio petitorio.

Con siffatto avviso si uniformò la Gran Corte dei Conti ai ricordati principii ed alle disposizioni di legge che regolavano la competenza in materia di reintegra.

Il rescritto poi del 24 ottobre 1849 espresse lo stesso concetto quando ordinò che le parti avessero adito i tribunali ordinarii, per non essere chiarito che i fondi facessero o avessero fatto parte del demanio comunale del cennato Comune.

Con ritenere che nel citato rescritto si fosse riconosciuta la inesistenza della qualità demaniale nei fondi controversi non solo si contraddirebbe la non dubbia ragione del decidere, di non esser chiarito di far parte i fondi del demanio comunale di Cassano, ma, quel che è più, non si giustificherebbe il rinvio delle parti innanzi ai tribunali ordinarii, il quale poteva e può aver luogo solamente quando, per la eccezione di non far parte i fondi reclamati dal demanio comunale, sia chiamata l'Autorità giudiziaria a statuire sulla eccezione medesima e quindi ad accogliere od a rigettare la dimanda del Comune.

Osserva che si dimostra parimenti infondata la doglianza che si muove con la prima parte del primo mezzo del proposto ricorso.

Imperocchè, a parte la considerazione che si potrebbe dubitare se con la fatta deduzione si impegni veramente una quistione di competenza, egli è certo che se il comune di Cassano malamente si avvisava di proporre la dimanda di reintegra avanti l'Autorità giudiziaria quando non erasi ancora dedotta l'eccezione di non demanialità della reclamata terra, per la quale eccezione soltanto sarebbe venuta meno la competenza del commissario ripartitore, egli è pur certo che dopo l'avviso della Gran Corte dei Conti confermato dal Sovrano rescritto, erasi già impegnata la disputa circa la non demanialità delle controvertite terre; e quindi ben si avvisava il Comune, dopo il cennato rescritto, di proseguire l'iniziato giudizio, senza che fosse stato indispensabile di riprodurlo con una nuova istanza.

Osserva che per bene intendere le doglianze che si muo-

vono col quindicesimo mezzo del ricorso, occorre ricordare che con la legge del 1806 non si intese solamente di abolire la feudalità nelle provincie del mezzogiorno, ma sciogliendo tutte le promiscuità che esistevano all'ombra delle leggi feudali, si volle provvedere all'ulteriore frazionamento delle terre spettanti ai Comuni nella qualità di demani comunali, e di ripartirne una parte, quella cioè che vi si fosse prestata, fra i cittadini del Comune stesso.

Quindi i successivi decreti ed istruzioni aventi di mira siffatta finalità.

Per l'attuazione di quanto si disponeva con le indicate disposizioni legislative fu affidata a determinati funzionari, che presero il nome di commissari ripartitori, una duplice funzione: una di ufficiali amministrativi per eseguire lo scioglimento di ogni promiscuità, nella quale erano comprese le divisioni dei demani ex feudali tra gli ex baroni ed i Comuni per compensare questi degli usi civici che vantavano sui demani stessi, e che prendevano il nome speciale di divisioni in massa; la suddivisione delle terre facienti parte del demanio comunale fra i cittadini se fossero state atte alla coltura intensiva; la verifica delle usurpazioni e la loro legittimazione, quante volte dall'occupatore fosse stata richiesta ai termini delle vigenti Istruzioni.

Aveva inoltre il mandato, come giudice del contenzioso demaniale, di decidere alcune determinate contestazioni che potevano sorgere in occasione dell'espletamento delle cennate operazioni amministrative.

Fra le operazioni amministrative adunque eravi la verifica delle usurpazioni, alla quale si procede d'ufficio dal commissario ripartitore e senza che sia richiesta con apposita istanza per parte del Comune.

Può costituire un incidente dell'altro procedimento di suddivisione, e può essere iniziato dal commissario ripartitore nel procedere alla sistemazione delle altre terre demaniali non atte alla quotizzazione.

Al procedimento medesimo può, al seguito della accertata occupazione del demanio comunale, seguire l'altro di legittimazione per essersi accettato dall'occupatore d'avere usurpato una parte del demanio stesso, e di chiederne la legittimazione per riscontrarsi a suo favore una o più delle condizioni richieste per farsi luogo alla legittimazione medesima.

Ma può accadere ancora che si impugni la occupazione del demanio proponendosi alcuna delle eccezioni di cui innanzi si è tenuto parola; e quindi al procedimento amministrativo sarà sostituito l'altro contenzioso, che si svolgerà sia innanzi al commissario ripartitore, sia innanzi ai tribunali ordinari, a seconda della fatta eccezione.

Osserva che quando il giudizio si svolgerà innanzi all'autorità giudiziaria, si svolgerà sempre come, si è detto, un'azione di reintegra; ed ove sia ritenuta la qualità demaniale della terra controversa, oltre alla dichiarazione di demanialità si ordinerà anche la reintegra a favore del Comune della terra usurpata.

Ma può accadere che dall'occupatore si deduca che, quante volte non siano accolte le eccezioni proposte contro la dimanda di reintegra, sia legittimata l'occupazione per riscontrarsi a suo favore alcuna delle ipotesi contemplate dall'art. 51 delle istruzioni del 1861.

In tal caso se il giudizio di reintegra si svolgerà innanzi al Commissario ripartitore non potrà dubitarsi che, posto termine al giudizio con la dichiarazione di demanialità della terra controversa, sia dallo stesso funzionario provveduto sulla istanza sussidiaria.

Ma se per contrario si sia svolto il giudizio di reintegra innanzi l'autorità giudiziaria, non potrà questa conoscere della dimanda di legittimazione, e dovrà limitarsi a dichiarare la demanialità della terra, senza che possa nel medesimo tempo ordinare la reintegra della terra occupata, essendo subordinata all'esito che potrà avere l'istanza di legittimazione, sulla quale non potrà provvedere per disposizione di legge che il solo Commissario ripartitore.

Il dire che si tratta nella specie di possessori di mala fede, e che, per dippiù, ripetute volte avrebbero rifiutato il beneficio della legittimazione; il far notare inoltre che il Comune non avrebbe modo per far valere le sue ragioni, ove stimasse inapplicabile il beneficio suddetto, ed il dimandare come provvederebbe il Prefetto se in sede amministrativa o in sede contenziosa, non sono ragioni ed argomento per far andare in una decisione diversa.

E di vero, bene o male, opportunamente o inopportunamente fatta la richiesta di legittimazione, essendo solo il Prefetto, nella qualità di Commissario ripartitore, competente a conoscere della richiesta medesima, non potrebbe

l'autorità giudiziaria, della quale era limitata la competenza alla sola quistione della demanialità, esaminare e decidere se si trovassero i richiedenti nelle condizioni determinate dalla legge per potere sperimentare il beneficio suddetto.

Vedrà il Prefetto, esercitando la suindicata funzione di Commissario ripartitore, se sia una valida ragione quella che si assume dai rappresentanti del Comune di Cassano, se al possessore di mala fede, cioè a colui che abbia la coscienza d'avere usurpata una parte del demanio comunale, si possa negare il beneficio della legittimazione, quando avrà dimostrato d'avere arrecato alla terra usurpata migliorie permanenti. E vedrà lo stesso Prefetto se il ripetuto rifiuto opposto alla proposta di conciliazione faccia ostacolo a chiederla in via subordinata alla deduzione principale della non demanialità della terra occupata.

E sarà il Prefetto che dovrà affermare che al procedimento di legittimazione si proceda d'ufficio, e che il Comune è chiamato solamente a dare il suo parere, essendo determinate dalla legge, e indipendentemente dal consenso del Comune, le ipotesi nelle quali si possa dimandare e accordare la legittimazione delle terre occupate.

E deciderà pure se sia veramente un ostacolo per chiedere la legittimazione la qualità di forestiere, tenendo presente che la disposizione dell'articolo 51 delle ricordate Istruzioni mette capo alla larga intelligenza data alla sanzione contenuta nell'art. 30 delle Istruzioni del 1810, per la quale i possessori di parte del demanio comunale, che l'avevano migliorato con migliorie permanenti, erano equiparati ai coloni inamovibili del demanio feudale e per i quali non si faceva distinzione tra cittadini e forestieri.

Osserva inoltre che quando sulla contestazione principale, circa la qualità delle terre controverse, si sarà provveduto affermandosi la demanialità delle stesse, ripiglierà il Prefetto il procedimento di legittimazione, salvo a ridiventare contenzioso ove il Prefetto stesso non crederà che concorrano i requisiti che ai termini del cennato art. 51 delle Istruzioni del 1861 possono dar luogo alla legittimazione, ed anche nel caso che dall'occupatore non si accetterà lo stabilito canone.

Ma tutto questo sarà esame di merito, il quale dovrà farsi dal Commissario ripartitore, non avendo l'autorità giudiziaria giurisdizione per dare sulla domanda di legittimazione alcun provvedimento.

Osserva che accogliendosi dei tre cennati mezzi il terzo, devesi intendere subordinata la statuizione che ne deriva all'esito che avranno gli altri mezzi del ricorso, i quali si dovranno discutere dalla Corte di Cassazione di Napoli.

Per tali motivi la Corte, a Sezioni Unite, rigetta la prima parte del primo mezzo, ed il quarto mezzo del ricorso prodotto dai signori De Luca e Netti contro la sentenza della Corte d'appello di Trani 22 luglio 1897, accoglie invece il quindicesimo mezzo, e dichiara l'incompetenza dell'autorità giudiziaria a disporre la reintegra della terra di cui sia dichiarata la natura demaniale in vista delle deduzioni degli occupatori, di doversi applicare a loro favore il beneficio della legittimazione delle terre occupate ai termini delle disposizioni dell'articolo 51 delle Istruzioni del 1861.

E rinvia l'esame di tali deduzioni al Commissario ripartitore, il quale provvederà quante volte siano rigettati dalla Corte di Cassazione di Napoli gli altri mezzi del ricorso suddetto.

Rinvia alla Cassazione medesima i provvedimenti sul deposito e sulle spese.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 10 gennaio 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CASELLI.

Finanze (avv. erar. Corno) — Belluni (avv. Scibona-Batolo).

Imposte — Accertamento di reddito — Spetta alle Commissioni amministrative stabilire se trattisi di reddito nuovo o già tassato — Contestazione sull'imponibilità del reddito — Competenza giudiziaria.

Spetta alle Commissioni amministrative estimare gli atti in forza dei quali si sia proceduto dalla finanza all'accertamento di un reddito, per vedere se esso si riferisca a un reddito nuovo, o se per contrario si riferisca a un reddito preesistente già tassato (1).

Il giudizio delle Commissioni amministrative su tali

(1) Indipendentemente dalla costituzione delle Commissioni amministrative e delle garanzie che le stesse dovrebbero offrire pei contribuenti, è indubitabile che, per le disposizioni che regolano l'accertamento dei redditi di ricchezza mobile, ciò che concerne la estimazione dei redditi stessi rientra nelle attribuzioni delle Commissioni medesime.

materie non può andar soggetto a censura innanzi all'autorità giudiziaria, chiamata solamente a statuire quando la contestazione s'impegna sopra l'imponibilità del reddito.

Osserva che la controversia che si impugnava tra la Finanza ed i Belluni si riassumeva nel sapere se le lire 150,000 accordate dal Basevi a Luigi Belluni costituissero per costui un reddito nuovo o fossero piuttosto la pura e semplice quota degli utili spettanti sugli appalti tuttora in corso e quindi la realizzazione di un reddito già tassato.

Si era d'accordo che se si fosse trattato di un compenso di buona uscita, si sarebbe trattato di un nuovo reddito, e se per contrario si fosse trattato della realizzazione di un reddito anteriormente scaduto, si sarebbe dovuto considerare già tassato e la nuova tassazione avrebbe costituito la duplicazione dello stesso reddito.

Si trattava di portare l'esame sul cennato contratto, ed interpretandolo si doveva risolvere se si fosse versato nell'una o nell'altra ipotesi. Si doveva perciò estimare l'atto suddetto. E se questa era l'indagine a farsi, ne seguiva che fatta l'estimazione dalle Commissioni amministrative, non era dato portare la contestazione innanzi all'autorità giudiziaria.

E di vero, spetta alle cennate Commissioni di estimare

Senonchè è del più grande interesse pei cittadini e pei contribuenti che quelle attribuzioni delle Commissioni amministrative siano tenute nei più rigorosi confini, come esige la stessa parola della legge che commettendo ad esse la *semplice estimazione* dei redditi, riserba all'*autorità giudiziaria* il giudizio su di ogni altra contestazione, come quelle d'*imponibilità*, di *definizione del titolo* e simili.

E, in proposito, per non ripeterci, rimandiamo i lettori alla Nota apposta all'altra sentenza della Cassazione di Roma (Sezioni unite) 3 febbraio 1898, riportata nella *Giust. Amm.*, ann. 1898, P. III, pag. 1 e seguenti.

L'argomento è gravissimo, e mal si provvede al pubblico interesse, col volerne dissimulare l'importanza, o col chiudere le orecchie per non sentire i lamenti che salgono d'ogni parte pel modo come funzionano le suddette Commissioni.

Il sistema fin qui seguito è pessimo, e come tale non poteva dare che pessimi risultati.

È perciò dovere del legislatore di abbandonarlo, sostituendo a un procedimento che non offre nessuna seria e legittima garenzia pei contribuenti, quello di un giudizio *pubblico, orale* e *contraddittorio* che ci sembra potrebbe svolgersi innanzi le Giunte provinciali amministrative in grado di appello, e la Sezione Finanze del Consiglio di Stato, in grado superiore.

l'atto in forza del quale si sia proceduto dalla Finanza allo accertamento del reddito, ed è sempre un giudizio di fatto e di estimazione il riconoscere sotto le parvenze e le parole di un contratto l'esistenza di una causa produttiva di un reddito.

Nella specie le Commissioni amministrative nel portare il loro esame sul reclamo dei Belluni avevano ricercato se si fosse posto in essere col contratto del 1892 un reddito per sè stante. E dovendo fare siffatte indagini estimarono l'atto medesimo, per lo che ne seguiva che il loro giudizio non poteva andare soggetto a censura innanzi all'autorità giudiziaria, chiamata solamente a statuire quando la contestazione si impegna intorno alla imponibilità del reddito.

Osserva che non bene si appongono i controricorrenti nel sostenere che nella specie la questione che s'impegna sia proprio d'imponibilità. Imperocchè è da porre mente che per dire non imponibili le lire 150,000 si doveva prima assodare un estremo di fatto, e quindi estimare l'atto del 1892, ed estimandolo dire se avesse contenuto un reddito nuovo, o se per contrario avesse riguardato il precedente reddito già tassato. Affermata questa seconda ipotesi si sarebbe avuto un reddito non imponibile, ed ove diversamente si fosse statuito dalle Commissioni amministrative si sarebbe violata la legge.

Ma per affermare l'una o l'altra ipotesi si doveva procedere in via di estimazione e quindi la ipotesi ritenuta al seguito della estimazione medesima costituiva un giudizio contro il quale non era dato insorgere innanzi all'autorità giudiziaria.

Nè può dirsi che debba andarsi in una diversa sentenza avuto riguardo alla circostanza di fatto, che quando alla Società fù accertato il reddito relativo ai cennati contratti fu determinato il reddito stesso per tutta la estensione dei contratti medesimi.

Imperocchè ciò deducendosi si viene sotto un altro aspetto ad insorgere contro il giudizio di fatto e di estimazione delle Commissioni amministrative, lo che non è sotto alcun aspetto consentito innanzi all'autorità giudiziaria.

Per questi motivi, la Corte cassa, senza rinvio, la sentenza della Corte di appello di Roma del 1° giugno 1896, per incompetenza dell'autorità giudiziaria.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 24 gennaio 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SPAZIANI.

Benincasa (avv. Guarini) — Comune di Cava de' Tirreni (avv. Bellelli).

Dazio consumo — Impiegato comunale — Licenziamento per riforma di organico — Domanda di riammissione in servizio — Competenza amministrativa.

È competente l'autorità amministrativa a decidere sulla posizione di un ex-ispettore del dazio consumo che, essendo stato licenziato dal Comune per riforma di organico, domanda di essere riammesso nel servizio revocandosi il precedente licenziamento.

L'accessoria domanda del pagamento degli stipendi dal giorno del licenziamento suppone risoluta la suddetta quistione principale devoluta alla giurisdizione amministrativa.

Attesochè dalle deliberazioni sopra indicate prese dal Consiglio comunale di Cava dei Tirreni, convalidate dall'autorità amministrativa competente, risulta che i provvedimenti da esso adottati e dall'autorità superiore approvati, circa la riforma dell'amministrazione del dazio di consumo, riflettono e sono connessi alle occorrenze del bilancio finanziario dello stesso Comune.

Attesochè la dimanda principale proposta dal Benincasa per essere riammesso come vigilatore nella riordinata amministrazione del dazio di consumo, in revoca del licenziamento datogli dal posto d'ispettore all'unico scopo di migliorare le condizioni del bilancio finanziario del Comune, è una dimanda che, rimanendo direttamente ed effettivamente nei limiti dei provvedimenti di ordine amministrativo, deve essere proposta allo esame dell'autorità amministrativa; poichè il Benincasa non invoca nè potrebbe invocare per sè un vero e proprio diritto quesito, ma reclama soltanto un riguardo che doveva aversi alla sua posizione d'ispettore licenziato allorquando fu riformato l'organico del dazio di consumo in relazione alla posizione che aveva il Pagano.

Attesochè l'accessoria dimanda del pagamento degli stipendi dal giorno del licenziamento, suppone risoluta la succennata questione principale di riammissione in servizio senza interruzione di tempo, la quale, come si è osservato, è devoluta alla giurisdizione amministrativa.

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità amministrativa, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 5 gennaio 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* BANDINI.

Medici (avv. Cerone e Grippo) — Ciaccio (avv. Guariglia).

Cassazione — Ricorso — Opere pubbliche — Strade ferrate — Competenza amministrativa — Ristoro di danni causati da un'opera pubblica — Danni futuri — Limiti della competenza dell'autorità giudiziaria.

La massima giurisprudenziale, che non può ricorrersi contro la sentenza pronunziata in sede di rinvio quando questa si è uniformata al principio di diritto proclamato dalla Corte di Cassazione, non può trovare applicazione quando manchi quella duplice pronunzia conforme, che è il fondamento necessario della massima di che trattasi.

Le strade ferrate rientrano nella esclusiva competenza del Ministero dei LL. PP. tanto per la formazione dei progetti che per l'approvazione e direzione dei lavori di costruzione e manutenzione.

L'autorità giudiziaria è quindi incompetente ad ordinare od approvare qualunque nuova spesa, principale o accessoria, che possa in qualche modo riferirsi a una strada ferrata.

La competenza dell'autorità giudiziaria in materia di opere pubbliche è limitata alla cognizione delle lesioni che per mezzo dell'opera pubblica possono essere arrecate al diritto patrimoniale privato.

In tema di danni causati da un'opera pubblica già costruita o in corso di costruzione, l'autorità giudiziaria è competente a provvedere per il completo ristoro del danno già avvenuto; ma per quanto attiene al pericolo di danni futuri, può soltanto discutere intorno all'obbligazione della Casa espropriante, costruttrice dell'opera pubblica, di rimuovere e far cessare la causa del danno, assegnando all'uopo un termine conveniente (1).

(1) Confr. la sentenza della Cassazione di Roma, 30 aprile 1896, *Società Strade Ferrate Meridionali — Giannattasio* (*Giust. Amm.*, Anno 1896, P. III, pag. 61 e segg).

Considerato che a conforto della eccepita inammissibilità i resistenti Ciaccio hanno invocato la massima giurisprudenziale che non può ricorrersi contro la sentenza pronunziata in sede di rinvio quando questa si è uniformata al principio di diritto proclamato dalla Corte di cassazione nella sentenza di annullamento. Ma in ordine a questa loro deduzione fa d'uopo ricordare che l'impresa Medici nel primo stadio del giudizio di appello si fece a sostenere due assunti distinti, poichè in linea di tesi tornò ad insistere nella già eccepita mancanza di azione per essere stati tutti i possibili danni già contemplati e liquidati coi verbali di bonario accordo 12 dicembre 1888 e 10 gennaio 1895, mentre in linea di ipotesi e in via subordinata dedusse formalmente che il diritto dei signori Ciaccio doveva ritenersi limitato a conseguire il risarcimento del danno effettivamente derivato al residuo loro fondo dall'opera pubblica, senza tener conto dei possibili danni futuri e doversi perciò negare al perito la facoltà d'indicare le opere necessarie per impedire gli altri danni futuri e di determinare l'ammontare di tali opere.

La 3ª Sezione della Corte di appello di Napoli nella annullata sua sentenza 19 luglio-2 agosto 1896, avendo accolta la tesi della Impresa Medici, non ebbe occasione di scendere all'esame dell'assunto subordinato e d'ipotesi superiormente riferito.

E altrettanto avvenne alla Corte Suprema sedente in quella città avendo essa annullato con la sua decisione 15 febbraio 1897 la pronunzia dei giudici del merito, per l'unico motivo che questi ultimi nella interpretazione dei verbali di bonario accordo avevano fondato il loro convincimento sopra errati criterii di diritto.

Rispetto adunque al detto assunto subordinato e di ipotesi che ha per oggetto la limitazione del mandato da conferirsi al perito non esiste certamente e non può esistere quella duplice pronunzia conforme che serve di fondamento alla massima giurisprudenziale surricordata.

E, così stando le cose, la eccepita inammissibilità, per quanto riguarda il primo motivo del proposto ricorso che si riferisce esclusivamente alla detta questione subordinata ed è il solo che interessa la competenza delle Sezioni unite, non può essere oggi riconosciuta e pronunziata.

Considerato che l'Impresa Medici col già ricordato 1°

motivo solleva in sostanza una questione di competenza tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa poichè deduce la violazione dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, allegato *E*, sul Contenzioso amministrativo e la violazione altresì degli art. 1 e 206 della legge di pari data, alleg. *F*, sulle opere pubbliche, affermando e sostenendo che la denunziata sentenza della Sezione di rinvio ha commesso uno sconfinamento di potere e di competenza, quando ha confermato la pronunzia di primo grado anche in quella parte con la quale fu dato incarico al perito di indicare le opere necessarie per ovviare altri danni avvenire, determinando anche l'importo di tali opere.

Considerato che questa Corte Suprema ha già altre volte ritenuto e proclamato che per il combinato disposto degli articoli 1, 206, 225, 229, 230 e segg. della legge 20 marzo 1865, allegato *F*, sulle opere pubbliche le strade ferrate rientrano nella esclusiva competenza del Ministero dei lavori pubblici, tanto per lo studio e la formazione dei progetti e piani esecutivi da compilarsi a norma di speciali disposizioni legislative e regolamentari, quanto per l'approvazione e direzione di tutti i lavori di costruzione e manutensione essendo le dette strade considerate sempre come opere di pubblica utilità. Che di conseguenza l'autorità giudiziaria deve ritenersi sempre incompetente ad approvare e ordinare qualunque nuova opera, principale od accessoria, che possa in qualche modo riferirsi ad una strada ferrata e servire di complemento a quella, tanto se la nuova opera sia da eseguirsi sul corpo della detta strada, quanto se sia da compiersi nelle adiacenti proprietà private. Che la competenza dell'autorità giudiziaria in materia di opere pubbliche, e in ispecie di strade ferrate, è pertanto limitata alla cognizione delle lesioni che per mezzo dell'opera pubblica possono essere arrecate al diritto patrimoniale privato, giusta il disposto dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, allegato *E*, sul contenzioso amministrativo.

Che, versandosi nel tema di danni causati da un'opera pubblica già costruita o in corso di costruzione, l'autorità giudiziaria è competente a provvedere per il completo ristoro del danno già avvenuto; ma, per quanto attiene al pericolo dei danni futuri, può conoscere e statuire soltanto intorno alla obbligazione della Casa espropriante, costruttrice dell'opera pubblica, di rimuovere o far cessare la causa del danno assegnando ad essa all'uopo un termine conveniente.

Considerato che in base a questi criteri conviene riconoscere che la denunziata sentenza, quando ha confermato il dispositivo della pronunzia appellata anche in quella parte con la quale fu dato incarico al perito d'indicare le opere necessarie ad ovviare altri danni futuri, ha davvero varcato i confini della competenza a lei riservata, poichè con la generica locuzione da lei adoperata ha implicitamente autorizzato il perito a proporre anche delle nuove opere modificative dell'opera pubblica, mentre l'autorità giudiziaria sarebbe sempre incompetente ad approvarle e ad ordinarne la esecuzione.

L'unica disposizione che essa può dare è quella della assegnazione di un termine ad avere rimossa la causa del danno, lasciando però il costruttore dell'opera pubblica nella piena libertà di sceglierе, per la detta remozione, tra la modificazione dell'opera già compiuta e l'esecuzione di nuove opere accessorie e sussidiarie idonee a renderla innocua.

Considerato che l'eccezione d'inammissibilità, per quanto può riferirsi alla tesi sostenuta dall'Impresa Medici, ed i motivi secondo e terzo del ricorso da lei proposto interessano la competenza della Cassazione territoriale e ne deve essere riservata a lei la cognizione, giusta il chiaro disposto dell'art. 5 della legge 31 marzo 1877, n. 3761.

Per questi motivi, in accoglimento del primo mezzo del ricorso, dichiara incompetente l'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 8 febbraio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SPAZIANI

Mariani (avv. Lesen) — Comune di Camerino (avv. Frattarelli e Marsili).

Insegnanti — Quistioni sul loro diritto a pensione — Competenza dell'autorità giudiziaria.

È competente l'autorità giudiziaria a conoscere e decidere se un insegnante, in una scuola prima comunale e poscia governativa, abbia acquistato il diritto alla pensione, a norma della legge 6 agosto 1893, n. 456 (1).

---

(1) Se la pensione in concorso del Comune debba pagarsi anche dallo Stato, crediamo che la competenza a giudicare del diritto dello insegnante appartenga alla Corte dei conti, a sensi dell'art. 11 della legge 14 agosto 1862, n. 800.

Ritenuto che Mariano Mariani, essendo dall'anno 1863 professore insegnante in materie di matematica, fisica e chimica nella scuola tecnica del comune di Camerino, ed avendo continuato ad esserlo dopo che nel 1885 quello istituto di insegnamento era divenuto governativo, domandò al detto comune di liquidare a favore di lui, e di pagargli la pensione che, secondo i regolamenti comunali, gli competeva per i 22 anni di servizio decorsi dal 1863 al 1885.

Che il Consiglio comunale, tenendo presenti le disposizioni date in proposito dalla legge 6 agosto 1893, n. 456, articolo 1, respinse come prematura la dimanda, pur ammettendo che il Mariani potesse far valere il suo diritto alla pensione allorquando, avendone i requisiti, cessasse dallo insegnamento; ed allora potesse ottenerne la liquidazione dal Comune e dallo Stato in ragione del tempo del servizio rispettivamente prestato.

Che il Mariani insistendo nella dimanda provocò il giudizio della G. P. A. di Macerata; e poichè anche la decisione di questa gli fu contraria spinse il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

La quale scorgendo come la dimanda del Mariani si riferisca ad un diritto civile che egli chiede di avere acquistato rispetto al Comune per conseguire la pensione, con decisione del 6 febbraio 1897, ha elevato d'ufficio l'eccezione della incompetenza dell'adita autorità amministrativa, e sospesa ogni pronuncia, ha ordinato l'invio degli atti a questa Corte, affinchè decida della cennata eccezione.

Attesochè alla giurisdizione ordinaria sono devolute tutte le contestazioni nelle quali si faccia questione di un diritto civile, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, art. 2 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo.

Attesochè precisamente a questione di diritto si riferisca il ricorso presentato dal Mariani all'autorità amministrativa; imperocchè per decidere della dimanda da lui proposta affine di avere fin da ora la pensione dal comune di Camerino è necessario conoscere se egli ne abbia acquistato il diritto, specialmente a norma della legge 6 agosto 1893, n. 456, che ha regolato la materia di cui si tratta.

Per questi motivi, la Corte dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 16 gennaio 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PETRELLA.

Alvarez (avv. Lanza e Chimirri) — Parlapiano (avv. Zino e Manzone).

Fiumi — Opere fatte e poi distrutte sulle loro sponde — Questioni tra privati per risarcimento di danni — Competenza giudiziaria — Modo di accertamento dei danni.

E di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria conoscere delle controversie tra privati per risarcimento di danni prodotti da opere prima fatte sulle sponde di un fiume, e poscia distrutte.

È quindi nelle attribuzioni del magistrato di merito disporre i mezzi che reputa più opportuni per l'accertamento dei danni in quistione (1).

Considerato sull'unico proposto mezzo di annullamento, che la incompetenza dell'autorità giudiziaria dedotta dagli Alvarez in questa causa, è così manifestamente infondata, che sarebbe proprio inopportuno farne la dimostrazione con molte parole, bastando appena notare che nella specie l'autorità amministrativa non aveva da esaminare se i lavori eseguiti da Alvarez si trovassero in condizioni da alterare il regime dell'alveo o il corso naturale del fiume; non aveva da decidere questioni tecniche, alle quali la esecuzione delle opere avesse dato luogo; non aveva in fine da indagare se le opere con le quali Alverez voleva unire le sponde producessero le conseguenze indicate nell'art. 167 della legge sui lavori pubblici, per la semplicissima quanto evidente ragione che le opere costruite non esistevano più, e però tutto riducevasi ad una semplice questione di risarcimento di danni tra due privati, questione nella quale, per nulla entrando l'interesse pubblico (che determina le attribuzioni dell'autorità amministrativa sulle acque pubbliche), tanto pei principii generali di diritto e per la legge sul contenzioso amministrativo, quanto per gli art. 121 e 124 della legge speciale sui lavori pubblici, è competente l'autorità giudiziaria a pronunziare. Nel caso presente si ha il privato che costruì un'opera, nella quale l'autorità amministrativa non vide la necessità, anzi neppure la op-

(1) Conf. la sentenza 26 febbraio 1897, *Chiovitti — Priorello e Picchiello*, riportata nella *Giust. Amm.*, Anno 1897, P. III, pag. 9 e seg. con nota di richiamo alla dottrina e alla precedente giurisprudenza.

portunità di spiegare il suo intervento a tutela di quel pubblico interesse che le è affidato dalla legge sui lavori pubblici, la quale opera produsse, sostengono i Parlapiano, danni al loro fondo, dei quali danni si ha da accertare la esistenza e la misura, dopo che l'opera più non esiste. Ora riesce assolutamente ripugnante alla ragione giuridica ammettere che i Parlapiano, per ottenere la rifazione del danno che affermano verificato nel fondo loro, debbano prima ricorrere all'autorità amministrativa affinchè dica se un'opera, che più non esiste, era dannosa, mentre è certo che la detta autorità non ebbe di detta opera ad occuparsi mai allorchè esisteva, e mentre poi le conseguenze dell'opera medesima, nei rapporti dei privati, e per ragione di risarcimento di danni, avrebbero dovuto essere sempre esaminate dall'autorità giudiziaria, anche se l'opera fosse tuttora esistente, poichè il ristoro dei danni è materia demandata esclusivamente all'autorità giudiziaria, art. 121 e 124 della legge citata. Anche a voler per poco dare alla legge sui lavori pubblici, per quanto riguarda le opere eseguite dai privati a semplice difesa aderente alle sponde dei loro beni, la inteligenza che le dànno i ricorrenti Alvarez, una eccezione ld'incompetenza dell'autorità giudiziaria, sarebbe stata spiegabile nel precedente giudizio che ebbe il suo epilogo con la sentenza pretoria del 1888; ma in questo che versa, lo si ripete anche una volta, sul se vi furono danni prodotti da opere non più esistenti e quali, la eccezione d'incomtenza è fuor di luogo, e chiamare il Prefetto a interloquire sulla nocevolezza di quelle distrutte opere varrebbe quanto farlo giudice di una materia di puro ed esclusivo diritto privato, con manifesta offesa dell'ordine della varie giurisdizioni e della divisione dei pubblici poteri.

Nè la eccezione d'incompetenza potrebbe incontrare favore, considerata in rapporto ad un solo degli incarichi affidati al perito (e sul quale, con molta abilità del resto, si è fermata la difesa orale del ricorso e versano le note illustrative del medesimo) e cioè che egli, il perito, dovesse indagare « se gli argini distrutti furono costruiti nei sensi della vigente legge sulle opere pubbliche, specie dell'articolo 165 e segg. », perchè non bisogna porre in oblio che tutto ciò che si attiene a buon regime delle acque, nel pubblico interesse, è affatto estraneo alla causa presente, e quindi quell'incarico dato al perito è inteso unicamente a

fornire al magistrato di merito un criterio per decidere se gli Alvarez siano tenuti a risarcire i danni, e per conseguenza è incarico che riguarda il merito di una questione meramente e puramente civile, e nel dare quindi il tribunale tale incarico al perito non trascese punto i limiti entro i quali si svolge la competenza giudiziaria. Anzi va notato che gli stessi ricorrenti affermano, come si legge nelle loro sopra accennate *note illustrative* « che il magistrato ordinario adito con azione di danno, di regola, non debba attendere che la autorità amministrativa riconosca la dannosità dell'opera rispetto alla privata proprietà » e che « essi non sarebbero insorti contro la pronuncia della Corte di Palermo, se questa limitandosi a conoscere del danno privato, avesse circoscritto la perizia all'accertamento di esso. » Ma di leggieri si comprende che se unico tema della causa era la riparazione del danno privato, i mezzi disposti per l'accertamento del medesimo, quali che essi siano non potranno mai produrre conseguenze che escano dall'orbita in cui la materia del contendere necessariamente li chiude, e perciò furono ordinati, giova ripeterlo, a solo fine di risolvere una questione privata e di competenza ordinaria.

Se per per avventura quel capo di perizia (che in fondo in fondo migliora la condizione degli Alvarez) rende men facile la dimostrazione della tesi dei Parlapiano avrebbero costoro avuto interesse di insorgere contro il medesimo, ma non mai gli Alvarez; però beninteso che, anche le doglianze possibili dei Parlapiano contro il capo della perizia di che trattasi, non avrebbero mai menato alla dichiarazione d'incompetenza, perchè l'azione proposta rimaneva sempre quella che era, cioè di semplice riparazione di danno tra privati, devoluta esclusivamente alla conoscenza dell'autorità giudiziaria.

Per questi motivi rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 13 gennaio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* TIVARONI

Comune di Rocchetta Nervina — Raimondo.

Contratti tra Comune e privati — Art. 157 della legge com. e prov. e 76 del relativo regolamento — « Visto » del Prefetto o del Sotto-prefetto — Azione innanzi l'autorità giudiziaria — Non può essere proposta prima che gli atti siano stati muniti del « visto ».

Per la disposizione dell'art. 76 del regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, i contratti di cui all'art. 157 della legge stessa non sono esecutorii senza il visto *del Prefetto o del Sotto-prefetto, i quali debbono accertarsi dell'osservanza delle forme prescritte.*

Pertanto, sorgendo controversia tra un privato e il Comune, ed assumendosi dal privato, come aggiudicatario provvisorio del taglio di piante comunali, la nullità degli incanti definitivi ch'egli sostenga lesivi di un suo diritto, e per cui chieda anche il risarcimento dei danni, importa anzitutto osservare se gli atti di aggiudicazione definitiva furono muniti del visto del Prefetto o del Sotto-prefetto.

Fino a quando non sia stato apposto il visto l'aggiudicatario provvisorio non può querelarsi innanzi al magistrato della lesione di un diritto civile consumata a suo danno mediante detti atti, non essendo gli stessi produttivi di effetti giuridici, senza il visto.

Soltanto dopo l'apposizione del visto *l'aggiudicatario provvisorio può rivolgersi all'autorità giudiziaria, qualora reputi che il visto sia stato apposto illegalmente e che perciò siano stati lesi i suoi diritti, chiedendo all'uopo il risarcimento dei relativi danni.*

Considerato sul primo mezzo del ricorso che Francesco Raimondo, come si disse, chiamò in giudizio il Comune di Rocchetta Nervina, ed allegando che quest'ultimo, mercè i nuovi incanti indetti pel 30 aprile 1891, aveva leso un suo diritto quesito nel 25 marzo precedente, chiese dichiararsi nulli gl'incanti stessi, nonchè spettare ad esso Raimondo la piena disponibilità del taglio di piante in questione ed in difetto condannarsi il Comune al risarcimento dei danni.

Considerato non potersi dubitare, di fronte ai combinati articoli 2, 3 e 4 della legge sul contenzioso amministrativo ed alla massima più volte proclamata *in subjecta materia* da questo Supremo Collegio, che l'autorità giudiziaria era incompetente a conoscere delle prime due domande del Raimondo, non così della terza diretta ad ottenere in via subordinata il risarcimento dei danni sofferti per la lesione dell'invocato diritto civile.

E poichè ciò fu riconosciuto, in sostanza, dalla Corte di Genova, la denunciata pronuncia sfuggirebbe sotto l'enunciato aspetto alle censure del ricorso.

Senonchè, trattandosi nella specie di un contratto previsto dagli art. 157 della legge com. e prov. e 76 del relativo regolamento, comechè interceduto fra un privato ed un Comune, è necessario esaminare e risolvere la controversia alla stregua di tali disposizioni della legge speciale.

Al che accingendosi il Supremo Collegio osserva: che per l'art. 76 del regolamento i contratti accennati nell'articolo 157 detta legge non sono esecutori senza il *visto* del Prefetto o del Sotto prefetto, i quali debbono accertarsi dell'osservanza delle forme prescritte. Il *visto* deve apporsi agli atti di aggiudicazione definitiva, quando non debbano essere seguiti da formale contratto.

Da tale disposizione derivano due conseguenze:

La *prima*, essere obbligo imprescindibile del Prefetto o del Sotto-prefetto di apporre il *visto* agli atti di aggiudicazione definitiva ogniqualvolta siansi osservate le forme prescritte;

La *seconda*, che fino a quando il Prefetto o il Sotto-prefetto non abbiano apposto quel visto, l' aggiudicatario provvisorio non può querelarsi dinanzi al magistrato della lesione di un diritto civile consumato in suo danno mediante detti atti, non essendo gli stessi produttivi di effetti giuridici senza *il visto*.

L'aggiudicatario provvisorio quindi, ove ritenga lese le sue ragioni in forza degli atti della definitiva aggiudicazione, siccome mancanti delle forme stabilite dalla legge, deve rivolgere al Prefetto od al Sotto prefetto i suoi reclami.

Non può rivolgersi invece al giudice prima della apposizione del *visto*, sia per la ragione or ora esposta, che nel frattempo non può dirsi consumata in suo danno la lesione di un diritto civile, sia perchè spetta per legge, avanti di ogni altro, al Prefetto od al Sotto prefetto di esaminare e decidere se siano state osservate le forme dalla legge stabilite per la validità degli atti di aggiudicazione definitiva.

Ed è soltanto dopo che il Prefetto od il Sotto prefetto, esplicando i propri poteri, abbiano apposto a quegli atti il *visto*, che l'aggiudicatario provvisorio può rivolgersi all'autorità giudiziaria qualora reputi che il *visto* sia stato apposto illegalmente, e che perciò siano stati lesi i suoi diritti acquistati in forza dell'aggiudicazione provvisoria, chiedendo

all'uopo il risarcimento dei danni relativi. Con che non viene privato l'aggiudicatario provvisorio del diritto indiscutibile che ha ogni cittadino di far giudicare dal magistrato le proprie ragioni. Si tratta unicamente di una incompetenza temporanea del potere giudiziario, o, il che vale lo stesso, d'una inammissibilità o improponibilità della domanda derivante dal non essere state esercitate ancora quelle attribuzioni che nei contratti previsti dall'art. 157 della legge com. e prov. sono deferite esclusivamente all'autorità amministrativa.

Impedirne o prevenirne l'esercizio ordinario, varrebbe invadere il campo ad essa riservato.

È adunque temporaneamente incompetente l'autorità giudiziaria a conoscere della domanda del Raimondo concernente il risarcimento dei danni di cui sopra, essendo stata proposta nel 30 aprile 1891, nel giorno, cioè, in cui sarebbe avvenuta l'aggiudicazione definitiva del predetto taglio di piante. Poichè in quel giorno non fu e non poteva essere peranco apposto dal Prefetto o dal Sotto-prefetto il *visto* agli atti relativi, nè è provato e nemmeno asserito che ciò sia avvenuto in seguito.

Per codeste ragioni devesi cassare senza rinvio la denunziata sentenza, e non per quelle addotte dal Prefetto di Porto Maurizio fondate sulle disposizioni degli art. 12 della legge, 110 e 120 del regolamento sulla contabilità generale dello Stato. Avvegnachè è bensì vero che, a sensi dell'art. 157 della legge com. e prov., « le alienazioni, locazioni, gli appalti di cose ed opere il cui valore complessivo e giustificato oltrepassa le lire 500 si fanno all'asta pubblica colle forme stabilite per l'appalto delle opere dello Stato, » ma è vero del pari che per quanto riflette la esigibilità di tali contratti dei Comuni, debbono applicarsi le norme speciali all'uopo stabilite dall'art. 76 del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale e non quelle della legge e del regolamento per la contabilità generale dello Stato, che si riferiscono unicamente alla esigibilità dei contratti riguardanti le varie amministrazioni ed i varii servizi dello Stato medesimo.

Per questi motivi, la Corte dichiara la incompetenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONE CIVILE

(Sentenza 26 gennaio 1899

Presidente CASELLI — *Relatore* BAUDANA-VACCOLINI

Commissione Elettorale Comunale di Genazzano — Commissione Elettorale Provinciale di Roma e Procuratore Generale del Re presso la Corte d'Appello di Roma.

Liste elettorali — Ricorso alla Corte d'appello — Azione popolare — Difetto di documenti — Se la Corte d'appello debba richiederli d'ufficio — Inammissibilità.

Il ricorso promosso per azione popolare davanti la Corte d' appello per ottenere la iscrizione di nuovi elettori nelle liste elettorali dev' essere corredato dei titoli di appoggio, giusta il disposto dell'art. 53 della legge 11 luglio 1894, n. 286.

Quando per la mancanza dei necessari documenti non si possa rilevare se il ricorso di che trattasi fu tempestivamente notificato al presidente della Commissione provinciale, nei termini stabiliti dal penultimo capoverso del citato articolo, nè se le altre formalità di legge furono osservate, la Corte d'appello non è in obbligo di richiedere d'ufficio i documenti e le notizie che mancano.

Non è ammesso reclamo contro la decisione del magistrato che non intenda far uso di una facoltà discretiva che gli derivi dalla legge.

La Corte d'appello di Roma, 1ª Sezione, con sentenza 4-16 luglio 1898 dichiarò inammissibile il ricorso del presidente della Commissione elettorale del Comune di Genazzano per ottenere l'iscrizione di 24 cittadini nelle liste elettorali di quel Comune, per la ragione che i reclamanti non avevano fatto constare in atti la pubblicazione della lista, e nemmeno risulta quando sia stata notificata, a coloro nel cui interesse fu prodotto il reclamo, la deliberazione impugnata; di conseguenza manca il punto di partenza per potere stabilire se, nel termine di 15 giorni prescritto dalla legge a pena di nullità, allorchè trattasi di azione popolare spiegata da terzi, sia stato notificato il reclamo col relativo decreto al presidente della Commissione elettorale provinciale.

Il presidente della Commissione elettorale comunale di Genazzano ricorre per cassazione, e deduce che la Corte di

appello poteva facilmente verificare che la lista permanente rettificata fu pubblicata dal 20 al 30 giugno, e il ricorso fu notificato non oltre il 5 luglio; la Corte d'appello poi doveva richiedere alla Commissione elettorale del Comune la data della pubblicazione della lista nonchè il giorno in cui fu notificata a coloro nel cui interesse fu prodotto il reclamo, la deliberazione impugnata; e perciò si deve ordinare che la Corte d'appello decida sul merito del reclamo.

Ma, sia pure che la Corte d'appello potesse verificare tutto quello che ora indica il ricorrente; intanto però questi non aveva osservato la legge, per non avere prodotto i documenti necessarii; e non è ammesso reclamo contro la decisione del magistrato che non intenda far uso di una facoltà che dalla legge può derivargli. In fatto sta, che la Corte d'appello non potè rilevare e non rilevò dagli atti prodotti se il reclamo fu notificato tempestivamente al presidente della Commissione elettorale provinciale; nè è còmpito della Corte di cassazione di emettere un giudizio in proposito. Il ricorrente poi non ha diritto di pretendere che ora la Corte d'appello decida il merito del suo reclamo.

Per questi motivi rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE CIVILE

(Sentenza 26 gennaio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* BASILE

Luini (avv. Vito Porto) — Pubblico Ministero.

Consiglieri comunali — Soci gerenti e caratisti della Società in accomandita per l'illuminazione a gas del Comune — Ineleggibilità.

Nella illimitata espressione adoperata dall'art. 29 della legge comunale e provinciale, che dichiara ineleggibili a consiglieri comunali coloro i quali direttamente o indirettamente hanno parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti nell'interesse del Comune, od in società ed imprese aventi scopo di lucro, sovvenute in qualsiasi modo dal Comune medesimo, debbono comprendersi i soci caratisti della società in accomandita per l'illuminazione a gas del Comune (1).

(1) Identica è la sentenza, della stessa data, in causa Lazzarini — G. P. A. di Como.

Non può farsi distinzione nel tema di che trattasi tra i soci gerenti e i semplici caratisti, perchè gli uni e gli altri sono interessati alla prosperità dell'associazione e partecipano agli utili e alle perdite ch'essa potrebbe produrre.

Considerando che in perfetta osservanza della lettera e dello spirito della legge com. e prov. 4 maggio 1898, la denunziata sentenza dichiarò ineleggibile a consigliere comunale di Luino il ricorrente, non potendo mettersi in dubbio che nella illimitata espressione da essa adoperata all'art. 23, fra « coloro i quali direttamente o indirettamente hanno parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti nell'interesse del Comune, od in società ed imprese, aventi scopo di lucro, sovvenute, in qualsiasi modo, dal Comune medesimo » debbano comprendersi i soci caratisti della società in accomandita, che provvede alla illuminazione a gaz del Comune di Luino; e saviamente fu dalla sentenza stessa osservato di fronte al patto 8° del contratto, che la società avesse lo scopo del lucro, malgrado diversa fosse la compartecipazione degli utili fra i soci caratisti ed i gerenti, e che il non esservi stati finora di questi utili non escludesse che potesse verificarsene per l'avvenire.

Che certamente non può farsi la pretesa distinzione tra i soci gerenti ed i semplici caratisti; perchè, se la società in accomandita è solamente amministrata e prende nome dai primi che sono i responsabili di tutte le obbligazioni sociali, ciò non esclude che siano entrambi interessati nella prosperità dell'associazione comune, partecipando tutti agli utili ed alle perdite che essa potrebbe produrre; ed in questo interesse sta appunto la base e la ragione della loro esclusione dal Consiglio comunale, le cui deliberazioni non potrebbero considerarsi libere e sincere, qualora vi compartecipassero consiglieri, i cui interessi personali potrebbero trovarsi in conflitto con quelli del Comune.

Che certamente le leggi che restringono il libero esercizio dei diritti vanno interpretate restrittivamente, allorchè vi fosse qualche dubbio; ma allorchè il loro dettato è manifesto, e si trova in armonia con lo spirito che le informa, non può ad esse attribuirsi altro senso che quello fatto palese dal proprio significato delle parole, e dalla intenzione del legislatore.

Per questi motivi la Corte rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE CIVILE

(Sentenza 12 gennaio 1899)

Presidente CASELLI — *Relatore* PENSERINI

Zanchetta — Andrighetti ed altri

Elezioni — Liste — Permanenza delle medesime — Ragioni — Nella revisione annuale le liste possono essere modificate — Reclami per cancellazione di elettori — Termini — Documenti.

La permanenza delle liste elettorali venne sancita al fine che durante l'anno dall'una all'altra revisione, non siano soggette ad altre modificazioni oltre quelle espressamente contemplate dalla legge, e siano sempre pronte per ogni elezione che occorra nel corso dell'anno; e non già per renderle intangibili anche nell'annuale revisione, in forza della quale, per gli stessi articoli che le dichiarano permanenti, possono e debbono essere modificate (1).

La legge stessa prescrive termini perentori tanto pei reclami, quanto per la notificazione, e per la presentazione dei documenti; ma con ciò non vieta che il reclamante per la cancellazione possa fondarsi su documenti già precedentemente prodotti da chicchessia (2).

La Corte osserva che la permanenza delle liste elettorali venne sancita al fine che durante l'anno dall'una all'altra revisione non siano soggette ad altre modificazioni, oltre quelle espressamente contemplate dalla legge, e siano sempre pronte per ogni elezione che occorra nel corso dell'anno, e non già per renderle intangibili anche nell'annua revisione, in forza della quale, per espressa disposizione degli stessi articoli che le dichiarano permanenti, possono e debbono essere modificate.

E riguardo alla cancellazione di elettori iscritti, sia dietro domanda, sia d'ufficio, essa può farsi in base a sentenza passata in giudicato o ad altri documenti, dei morti e di coloro che hanno perduto la qualità per essere elettori e che hanno rinunziato al domicilio politico; e la Commissione elettorale provinciale rivede le operazioni della Commissione comunale, e decide sui reclami, nonchè sulle

(1-2) Identiche massime furono stabilite con la sentenza di pari data in causa *Martone — Natali.*

domande d'iscrizione e di cancellazione, e pronunzia fondandosi esclusivamente sugli atti e documenti prodotti entro il 15 marzo dalle parti o dalla Commissione comunale, od anche posteriormente al solo fine di nuove iscrizioni di ufficio.

Dal complesso di queste disposizioni rilevasi che ogni domanda o reclamo, non meno che ogni operazione d'ufficio, deve poggiarsi su documenti, e che a favore dei già iscritti la legge presume che lo fossero legittimamente salvo la prova documentale del contrario per parte di chi impugna l'iscrizione, in termini perentori tanto pel reclamo, quanto per la notificazione e la produzione dei documenti. Ed è appunto per detta presunzione che la legge parla di perdita della qualità richiesta per essere elettore, supponendo cioè che l'avessero quando furono iscritti. Ma da ciò non è lecito attribuire al legislatore l'assurdo concetto di volere la permanenza dell'errore che sia occorso nell'iscrivere chi tali qualità non aveva, se l'errore venga con documenti dimostrato; perocchè sarebbe assurdo, perchè contraddittorio, cancellare chi le ha perdute e lasciare iscritto chi mai le ebbe. E se a dimostrarlo vuole la legge documenti prodotti in termine perentorio, essa suppone che producansi all'uopo *ex novo*, ma non vieta che il reclamante per la cancellazione fondisi su documenti già precedentemente prodotti da chicchessia; vieta cioè di prendere in esame produzioni posteriori al termine perentorio, non già di documenti anteriormente prodotti ed esistenti negli atti. D'onde consegue che può provocarsi dai reclamanti il riesame dei titoli in virtù dei quali fu iscritto l'elettore di cui chiedesi la cancellazione; tanto più che in alcuni casi è questo l'unico mezzo per far correggere gli errori incorsi, quando cioè diventi impossibile od estremamente difficile la prova negativa documentale.

Nè il principio dunque della permanenza delle liste, nè le disposizioni concernenti la revisione annua, ostano al riesame dei documenti, in virtù dei quali vennero iscritti i cittadini, contro dei quali reclamasi la cancellazione.

Per questi motivi la Corte cassa, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 14 aprile 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* JANIGRO

De Medici (avv. Merlino e Mortara) — Ventura (avv. Gigliotti)

Cassazione territoriale — Eccezione d'incompetenza — Caso dell'art. 547 del Cod. di proc. civ. — Ammissibilità di ricorso contro sentenze di Cassazione territoriale — Competenza delle Sezioni Unite della Cassazione di Roma — Dichiarazione di rimanere senza effetto un procedimento innanzi a Cassazione territoriale — Inefficacia di condizioni illecite apposte in un testamento relative a nozze.

Sorgendo controversie davanti alcuna delle Corti di cassazione territoriale, od una delle Sezioni della Corte di cassazione di Roma, se una causa sia nel novero di quelle che dall'art. 3 della legge 12 dicembre 1875 furono deferite alla competenza esclusiva delle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma, come anche se si versi nel caso in cui la legge richiede che il ricorso debba essere deciso dalle dette Sezioni Unite, rimaner deve sospeso ogni procedimento e trasmettersi gli atti alle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma per risolvere la relativa quistione (1).

Verificandosi antitesi fra una sentenza della Corte di cassazione territoriale e quella del giudice di rinvio, ricorre l'applicazione dell'art. 547 del Cod. di proc. civ. e quindi il nuovo ricorso per Cassazione deve essere discusso dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma.

Una tale ipotesi si verifica quando, sebbene sotto altre

---

(1) Richiamiamo l'attenzione dei nostri lettori su questa importante sentenza della Cassazione Romana, con la quale, sì pei termini in cui vennero prospettate, e sì per le massime adottate, furono per la prima volta risolute questioni *altioris ordinis* portate a cognizione della Suprema Corte dall'acume dei valenti difensori delle parti. Lo che dimostra ancora una volta come i più notevoli risultati in riguardo al progresso giuridico il più delle volte si hanno mercè l'iniziativa e la spinta che partono dal pensiero del fôro libero, cioè dalla libera classe dei giuristi.

Per chi poi abbia vaghezza di esaminare il riassunto del fatto, onde formarsi un concetto completo della genesi e dello svolgimento della vertenza — qui omesso per evitare superflue duplicazioni — potrà leggerlo nella P. IV, *monografie*, pag. 1 e segg. nell'articolo sull'argomento dell'avvocato **Lomonaco.**

forme, la Corte di rinvio abbia adottato lo stesso criterio di diritto della prima sentenza della Corte d'appello che era stata annullata.

Se invece una Corte di cassazione territoriale o una Sezione della Corte di cassazione di Roma, innanzi a cui fu elevata la eccezione d'incompetenza, abbia creduto di poter risolvere essa la quistione, e respingendo la eccezione abbia giudicato nel merito del ricorso, la parte soccombente potrà reclamare alle Sezioni Unite per l'annullamento del procedimento seguito innanzi la detta Corte territoriale o la Sezione della stessa Corte di cassazione di Roma.

Le Sezioni Unite a tale effetto potranno dichiarare come non pronunziata e senza effetto tanto la sentenza della Cassazione territoriale quanto quella che in seguito di essa abbia pronunciato il giudice di merito in grado di rinvio.

Essendo base delle moderne legislazioni il rispetto della libertà individuale, con la sola limitazione di non fare cosa contraria alla legge, ai buoni costumi ed al diritto dei terzi, ed avendo il Codice civile italiano garantito il libero esplicamento dell'umana personalità anche nelle sue attinenze col matrimonio, deve ritenersi contraria alla legge e come non apposta in un testamento non solo la condizione che vieti le prime e le ulteriori nozze, ma anche quella che stabilisca dei limiti alla libertà della scelta del coniuge.

Attesochè soppresse con la legge 6 dicembre 1888 le Sezioni penali delle Corti di cassazione di Firenze, Napoli, Palermo e Torino, e devoluti di conseguenza con la stessa legge alla Corte di cassazione di Roma i ricorsi in materia civile e commerciale che a norma di legge devono essere decisi a Sezioni Unite, fu con l'art. 5 del R. D. 10 febbraio 1889 disposto che, sorgendo controversia se un ricorso in materia civile debba essere deciso a Sezioni Unite, siano da osservarsi le norme prescritte negli art. 6, 7 e 8 dell'altro R. D. del 25 dicembre 1875. Segue da ciò che, come a termine delle disposizioni contenute in questi ultimi articoli, sempre che sorga questione davanti alcuna delle Corti di cassazione territoriali, od una delle Sezioni di questa Corte, se la causa sia nel novero di quelle che dall'art. 3

della legge 12 dicembre 1875 furono deferite alla competenza esclusiva delle Sezioni di Cassazione istituite in Roma, rimaner deve sospeso ogni ulteriore procedimento, e gli atti devono essere trasmessi a questa Corte perchè in Camera di Consiglio a Sezioni Unite e con sentenza motivata, sentito il Pubblico Ministero, sia risoluta la questione di competenza, così del pari lo stesso procedimento è da seguirsi quando innanzi le Corti di cassazione territoriali sorga controversia se si versi nel caso in cui la legge richiede che il ricorso debba essere deciso a Sezioni Unite.

Attesochè, avendo il legislatore con le surriferite disposizioni sottratto alla competenza delle Corti di cassazione territoriali il decidere se un ricorso in materia civile debba esser deciso a Sezioni Unite, e demandato invece la risoluzione di tale controversia alle Sezioni Unite di questa Corte di cassazione con giudizio da farsene in Camera di Consiglio, sentito il Pubblico Ministero, forza è riconoscere che ove accada che qualche Corte di cassazione territoriale o la stessa Sezione civile di questa Corte abbia creduto di risolvere essa la questione, e respingendo la eccezione, giudicare in merito del ricorso, come appunto si avvisò di fare la Corte di cassazione di Napoli in ordine al secondo ricorso della signora Ventura, non ostante che il resistente De Medici avesse dedotto la sua incompetenza a conoscerne, non può essere chiuso l'adito alla parte soccombente di reclamare alle Sezioni Unite per l'annullamento del procedimento seguito innanzi la Corte territoriale o alla Sezione civile di questa Corte se davvero il ricorso non poteva essere deciso che dalle Sezioni Unite, ovvio essendo che senza tale reclamo le attribuzioni che la legge ha affidato a queste ultime sarebbero impunemente manomesse, la parte soccombente verrebbe ad essere privata di quel giudizio plenario onde la legge ha creduto doversi definire la lite, e si manterrebbe efficacia ad un pronunziato che è emanazione di un giudice che non aveva potestà di profferirlo.

Attesochè nella specie non era dubbio che il ricorso proposto dalla signora Ventura contro la sentenza della Corte d'appello di Napoli dell'11 giugno 1897 aveva a decidersi a Sezioni Unite a termini dell'art. 547 del Cod. di proc. civ. La Corte d'appello di Catanzaro con la sentenza dei 5-12 maggio 1896 aveva deciso che la condizione apposta al testamento, di dovere il Pasquale De Medici spo-

sare una signorina che avesse una età minore della sua almeno di tre anni, fosse nulla perchè l'art. 850 del Cod. civ., dicendo che è contraria alla legge la condizione che impedisce tanto le prime nozze, quanto le ulteriori, comprende nella sua disposizione non solo le condizioni con le quali si vieta il matrimonio, ma anche quelle che pongono una limitazione nella scelta del coniuge, non senza soggiungere che la condizione innanzi riferita era illecita perchè impediva al Pasquale De Medici di sposare la donna a cui aveva dato il suo affetto e *dalla quale unione egli cercava nella famiglia alimento nella vita morale.* Nè diverso nella sostanza fu il ragionamento della Corte d'appello di Napoli nella predetta sentenza dell'11 giugno 1897, emessa in grado di rinvio, nulla anch'essa avendo ritenuta la condizione di cui si tratta, fondandosi sulla considerazione che la limitazione della scelta, quando non apparisca imposta pel bene della famiglia, come appunto a suo giudizio si verificava nella specie, si risolve in un vincolo che impedisce il matrimonio, giacchè riesce a togliere quella libertà che è il fondamento della unione coniugale, e come tale cade sotto la nullità comminata dagli art. 849 e 850 del Cod. civ. Ora questo modo di giudicare della Corte di rinvio era in manifesta antitesi con la sentenza di annullamento della Corte di cassazione dei 22 gennaio 1897, con la quale fu invece ritenuto che quando non si vieta assolutamente il matrimonio, ma si limita soltanto la libertà della scelta del coniuge, la condizione relativa è sempre lecita e deve ritenersi apposta pel bene del legatario e della famiglia. Innegabile essendo adunque l'antitesi fra la sentenza della Corte di cassazione e quella di rinvio, poggiandosi questa a criteri di diritto che sotto altra forma incarnavano quelli della Corte d'appello di Catanzaro, riesce manifesto che ricorreva nella specie l'applicabilità dell'articolo 547 del Cod. di proc. civ., e quindi il secondo ricorso della signora Ventura non poteva essere discusso che dalle Sezioni Unite di questa Corte per il primo mezzo, e dalla Sezione civile della Corte stessa in ordine al secondo, a termini di quanto dispone l'art. 5 del citato R. D. 10 febbraio 1889, risollevandosi col primo di detti mezzi la disputa sulla intelligenza dell'art. 850 del Cod. civ. che la ricorrente assumeva essere stato di nuovo violato dalla seconda Corte di merito, in quanto che la medesima, ribel-

landosi alla interpretazione della Corte di cassazione, la quale aveva affermato essere conforme a legge e sempre valida la condizione che non faccia che limitare la libertà della scelta in fatto di matrimonio, aveva per contrario anch'essa ritenuto, come la prima Corte di merito, che la condizione imposta al Pasquale De Medici di sposare una signorina che avesse una età minore della sua almeno di tre anni fosse nulla a termine degli articoli 849 e 850 del Codice civile.

Attesochè, riconosciuto che il ricorso rientrava nella competenza di questa Corte a Sezioni Unite pel primo motivo, e che a potere questa ora conoscerne non possa fare ostacolo lo esame che già ebbe a farne la Corte di cassazione territoriale, nullo e come non avvenuto dovendo ritenersi tutto il procedimento svoltosi in quella sede e nel successivo giudizio di secondo rinvio, occorre ora esaminare a Sezioni Unite il merito di detto ricorso in ordine al primo mezzo e rilasciare alla Sezione civile l'esame del secondo, dichiarando nel tempo stesso assorbito per conseguente difetto di materia l'altro ricorso prodotto dal Pasquale De Medici avverso la sentenza resa dalla stessa Corte d'appello di Napoli nel predetto giudizio di secondo rinvio addì 1-13 aprile 1898.

Attesochè passando, ciò posto, allo esame del primo mezzo del sopradetto ricorso della signora Ventura, vuolsi innanzi tutto riflettere che base delle moderne legislazioni è il rispetto della libertà individuale in tutto ciò che si attiene al suo svolgimento nei vari rapporti della vita, con la sola limitazione di non far cosa contraria alla legge, ai buoni costumi ed al diritto dei terzi. Fondato anche su questa base il Codice civile italiano non poteva lasciare indifeso il libero esplicamento della umana personalità nelle sue attinenze col matrimonio, nè permettere che ai limiti prefissi dalla legge in ordine alle persone fra le quali possono aver luogo le nozze altri ne potesse aggiungere la volontà dell'uomo.

Il matrimonio non può conseguire il suo fine morale, senza quella unione delle anime che solo la libera scelta può dare. Il diritto matrimoniale può essere offeso non pure quando si vieti espressamente di contrarre le nozze, ma anche quando si prefiggono limiti alla scelta del coniuge: anche in questo secondo caso la limitazione della scelta si

risolve in un vero impedimento alla nozze, sia perchè la la persona alla quale s'impone la limitazione può non trovare fra le persone designate dal testatore il coniuge che risponda alle sue legittime convenienze, ed agli onesti sentimenti del suo cuore, convenienze e sentimenti che essa soltanto ha il diritto di apprezzare per quella libertà che la legge le assicura nello esercizio del suo diritto al matrimonio, e sia perchè può essa trovarsi legata da precedenti impegni morali che si creda in dovere di rispettare. Or se tutto ciò è innegabile e per l'articolo 3 delle disposizioni preliminari al Codice civile nell'applicazione la legge non si può attribuirle altro senso che quello fatto palese dal proprio significato delle parole, secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore, forza è riconoscere che la disposizione dell'articolo 850 del Codice civile, la quale dichiara contraria alla legge la condizione che impedisce tanto le prime nozze, quanto le ulteriori, non meno pel modo come è concepita che per lo spirito che la informa, riguardi ogni condizione che impedisce la libera contrazione delle nozze, sia che lo impedimento derivi da un divieto formale, sia che metta capo nella limitazione della libertà della scelta. Escluso adunque il concetto che costituisce l'assunto fondamentale del ricorso, il concetto, cioè, che con l'articolo dianzi citato siasi inteso dichiarare contraria alla legge soltanto la condizione che vieti il matrimonio; e che la limitazione della scelta non offenda punto l'esercizio del diritto matrimoniale che la legge garantisce al cittadino, cadono di peso tutte le altre censure che col cennato primo mezzo del suo ricorso la signora Ventura ebbe a sollevare contro la denunciata sentenza della Corte d'appello di Napoli dell'11 giugno 1897, giacchè la conclusione cui questa pervenne in base agli apprezzamenti che con criterio insindacabile venne facendo delle clausole del testamento, e delle deduzioni delle parti, di essere cioè un vero impedimento al matrimonio la condizione imposta al Pasquale De Medici, di sposare una signorina che avesse una età minore della sua almeno di tre anni, lungi dall'urtare contro l'art. 850 del Cod. civ., risulta conforme alla retta interpretazione di tale disposizione, il che dispensa da ogni altra discussione.

Per tali motivi, letti gli art. 8 della legge 6 dicembre 1888, n. 5825, 5 del R. D. 10 febbraio 1889, n. 5229, 6,

7 e 8 dell'altro R. D. 25 dicembre 1875, n. 2852, e 547 del Cod. di proc. civ., la Corte, a Sezioni Unite, senza soffermarsi alla eccezione d'inammissibilità dedotta in contrario, eccezione che rigetta, pronunziando in seguito del reclamo proposto dal sig. Pasquale De Medici provvede come segue:

Dichiara che il ricorso proposto dalla signora Ventura avverso la sentenza della Corte d'appello di Napoli dell'11 giugno 1897 era di competenza di questa Corte a Sezioni Unite, pel primo motivo, e a Sezione semplice in quanto al secondo;

Dichiara di conseguenza come non pronunziate, e senza effetto tanto la sentenza dei 3-21 dicembre 1897 resa sul predetto ricorso dalla Corte di cassazione di Napoli, quanto l'altra in seguito di essa pronunziata dalla seconda Sezione della stessa Corte di Napoli addì 1-13 aprile 1898.

E, provvedendo in merito del ricorso sopraindicato, ne rigetta il primo mezzo, e rilascia alla Sezione civile lo esame del secondo mezzo con i provvedimenti che sono di conseguenza.

Dichiara assorbito dalle statuizioni che precedono l'altro ricorso prodotto dal surriferito Pasquale De Medici avverso la suindicata seconda sentenza della Corte d'appello di Napoli dei 1-13 aprile 1898 ed ordina la restituzione del relativo deposito.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 6 febbraio 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUGLIESE.

Pignatari (avv. Pacelli) — Comune di Bonifati (avv. Bondì).

Esattore — Atti di esecuzione contro di esso, ad istanza del Comune o della Provincia — Competenza amministrativa in riguardo a tali atti — Pagamento della somma — Effetti degli atti di esecuzione — Competenza giudiziaria.

Gli atti di esecuzione fatti ad istanza della Provincia o del Comune contro l'esattore non possono essere impugnati se non davanti l'autorità amministrativa cui spetta conoscere della legalità di sostanza o di forma degli atti medesimi.

Ma quando ha luogo il pagamento della somma pretesa dalla Provincia o dal Comune contro l'esattore, e

quindi viene a cessare l'esecuzione, deve reputarsi ipso iure *cessata anche la giurisdizione amministrativa.*

Nella anzidetta ipotesi, eseguito il pagamento, rimangono soltanto gli effetti degli atti compiuti per la esecuzione e durante la esecuzione; e di questi effetti deve conoscere unicamente l'autorità giudiziaria.

Considerato, in diritto, che senza bisogno di discendere a singolare analitica valutazione delle ragioni addotte dalla Corte di merito e senza bisogno di soffermarsi in modo peculiare sui motivi del ricorso, sia sufficiente per risolvere la questione pregiudiziale della competenza nel senso di ritenere competente l'autorità giudiziaria, il riflettere ad una circostanza di fatto, ammessa dalla denunciata sentenza, emergente come incontestabile degli atti esibiti, e sulle quali la sentenza stessa ha involontariamente omesso di volgere il proprio esame. La circostanza, cioè, che dopo il sequestro praticato dal Comune nel 21 gennaio 1897, per effetto del quale furono rinvenute in cassa circa lire 148 soltanto, il tesoriere spontaneamente ed immediatamente abbia, a compimento del suo debito di lire 4596, versato nelle mani dell'usciere le altre lire 4420, tacitando così ogni ragione creditoria del Comune relativa alla materia per la quale sarebbe sorto il contrasto ed avrebbe avuto luogo la disposizione della vendita di cauzione.

Questa circostanza di fatto, la estinzione, in sostanza, del debito, il pagamento del tesoriere a favore del Comune spiega la sua importante efficacia in ordine alla questione di competenza, imperocchè questa circostanza ha per effetto di far ritenere cessata la ingerenza del potere amministrativo circa la validità o meno delle deliberazioni comunali adottate contro il tesoriere, e del decreto prefettizio che faceva eco a tali deliberazioni. In conseguenza di questo fatto non vi è più luogo a contendere in ordine alla validità, od illegalità ed inefficacia dei provvedimenti, avvegnachè il pagamento eseguito ha fatto cessare lo scopo di ogni disputa sul tema in esame. Ciò che volevasi ottenere in forza dei provvedimenti, in via di coercizione (il ricupero delle somme nella Cassa comunale) si è già ottenuto, si è già avverato per volontà e per opera del debitore.

I provvedimenti, quindi, non hanno più ragione di essere esaminati e di esistere.

Per le esecuzioni contro gli esattori la giurisprudenza ha ormai fissato il principio di doversi adottare quelle stesse norme che la legge speciale sulla riscossione delle imposte ha stabilito per la esecuzione che gli esattori possono incoare contro i contribuenti. Gli atti di esecuzione, cioè, non possono venire impugnati se non davanti l'autorità amministrativa: essi non possono venir sospesi se non per decreto ragionato del Prefetto. Egli è chiaro che, durante il compimento di questi atti, spetti solamente a tale autorità, che può annullarli o sospenderli, il conoscere della legalità di sostanza o di forma degli atti medesimi sopra ricorso del contribuente. Ma quando col pagamento della somma pretesa dall'esattore contro il contribuente, o dalla Provincia o dal Comune contro l'esattore, viene assolutamente a cessare la esecuzione, perchè non avrebbe scopo ulteriore, deve reputarsi *ipso jure* cessata la giurisdizione dell'autorità amministrativa. Questa non avrebbe più campo di annullare o di sospendere ciò che ha cessato di esistere. Rimangono soltanto gli effetti, le possibili conseguenze, degli atti compiuti per la esecuzione, e durante la esecuzione. E di questi effetti come di quelli, che possono ledere i diritti od i semplici interessi del cittadino tenuto alla contribuzione, contro il quale procedeva la esecuzione ad istanza dello esattore, o quelli di costui, contro il quale si procedeva ad istanza della Provincia o del Comune, non può e non deve conoscere altra autorità oltre la giudiziaria. Imperocchè non cade più in quistione l'intrinseca natura dell'atto, la intima indole di questo atto, ma la materia di contendere è costituita dalle conseguenze derivanti al patrimonio od alla persona del debitore dall'atto medesimo.

La questione non è più di diritto speciale ma di diritto comune, tanto che la stessa legge di aprile 1871 la devolve all'autorità ordinaria. Nè può mutare, nel caso nostro, le conseguenze nascenti da questa verità il fatto che il pagamento dell'esattore signor Pignatari abbia avuto luogo dopo l'inizio del giudizio, imperocchè è risaputo che anche questo fatto postumo non può mutare il principio dianzi enunciato e costantemente osservato.

Anche nelle esecuzioni ordinarie sia mobiliari che im mobiliari, il pagamento delle somme dovute, quantunque avvenuto durante la esecuzione, libera il debitore dagli ulteriori progressi della esecuzione e lascia solo integre le

possibili controversie sulle conseguenze derivate dall'esecuzione. Si ricade nelle condizioni nelle quali si sarebbe stati se il pagamento fosse avvenuto prima della domanda giudiziale promossa dal Pignatari contro il Comune. Ed a proposito di questa domanda è utile rimarcare come non solo essa tendeva ad ottenere dal magistrato ordinario lo annullamento delle deliberazioni comunali e del decreto prefettizio, ma chiedesse altresì il risarcimento dei danni già derivati ed ulteriormente derivabili dagli atti in parola all'attore Pignatari.

Eliminata, in esito al volontario pagamento, la materia di contendere sollevata col primo capo di detta domanda, rimane integra l'altra parte contenuta nel secondo capo, e limitatamente ad essa deve reputarsi legalmente adita l'autorità giudiziaria per effetto delle ragioni che il Supremo Collegio ha finora accennato, anche in forza della giurisdizione che in materia di competenza gli spetta; quella, cioè di conoscere del diritto e del fatto a tale materia riferibili.

Per questi motivi, dichiara competente l'autorità giudiziaria a conoscere, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 18 aprile 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CARDONA

Scagnetti (avv. Gallo) — Comune di Roma (avv. Santoro)
e Ministero dell'Interno (avv. erar. Panzarasa)

Competenza — Corte di cassazione di Roma — Sua potestà in materia di risoluzione di conflitti — Atti legittimi della pubblica amministrazione — Se contro di essi sieno ammessibili azioni per rifacimento di danni — Quando invece simili azioni siano proponibili innanzi l'autorità giudiziaria.

La Corte di cassazione di Roma, in tema di competenza, ha completa potestà di giudizio sul fatto e sul diritto della lite.

Non è proponibile innanzi l'autorità giudiziaria azione per rifacimento di danni contro un atto legittimo della pubblica amministrazione, per effetto del quale il diritto di proprietà del privato sia stato limitato nel suo godimento.

Se però si deduce un diritto di proprietà non soltanto fondato sulla legge comune, ma più ancora costituito in conseguenza di atti e prescrizioni della pubblica amministrazione (come nel caso di un teatro costruito ed esercito secondo le norme date dall'autorità municipale e da quella di pubblica sicurezza), e si lamenti la violazione di questo diritto per avere in seguito l'autorità amministrativa disposto la chiusura o la parziale distruzione dell'edificio, in tal caso l'azione deve necessariamente svolgersi innanzi l'autorità giudiziaria (1).

La questione di competenza deve risolversi non per le persone contro cui è diretta, ma per la materia ed

---

(1) Importantissima ci sembra questa sentenza, specialmente per la distinzione fatta con la seconda massima, con la quale, dopo aver ribadito il principio già più volte affermato dalla Corte Suprema (anche con l'altra recente sentenza 23 febbraio 1899, in causa *Garbo* e *Comune di Cavarzere*), che non può aprirsi l'adito ad azione giudiziaria per risarcimento di danni contro atti della pubblica Amministrazione emanati con potestà e diritto d'impero, e legittimi nella sostanza e nella forma, emanati, cioè, dall'autorità competente e col concorso delle forme volute dalla legge (e ciò perchè la lesione di un diritto civile o politico è giuridicamente possibile soltanto allorchè gli atti amministrativi siano illegittimi), viene a rilevare come e quando a questo principio generale possa e debba farsi eccezione.

E la eccezione ora fatta dalla Corte Suprema è la seguente: che allorquando pel concorso di *speciali* circostanze si sia creato e costituito per opera della stessa pubblica autorità, cioè sotto la tutela e l'indirizzo di essa, un diritto di proprietà che debba ritenersi perfetto anche di fronte alla limitazione dell'art. 436 del Codice civile, in tal caso, mentre da un lato non può negarsi all'autorità amministrativa la potestà di adottare nuovi provvedimenti, non può, dall'altro lato, negarsi che se nell'esercizio di questa potestà venga a diminuirsi o a togliersi del tutto il godimento della proprietà, si ha la violazione di un diritto protetto dalla legge, stando a favore di esso la disposizione contenuta nell'art. 438 del Codice civile, e quella dell'art. 7 della legge 20 marzo 1865, allegato *E*.

Le suesposte circostanze ricorrevano precisamente nel caso dello Scagnetti, il quale, avendo costruito un edificio destinato a pubblici spettacoli (*Politeama Adriano*) su progetto sottoposto all'autorità municipale e di pubblica sicurezza, apportandovi tutte le modificazioni ed aggiunte imposte da esse autorità, ed avendo quindi tenuto l'esercizio di detto teatro con l'osservanza di tutte le prescritte norme, aveva per tal guisa acquistato un diritto di proprietà non soltanto fondato sulla legge comune, ma derivante anche dagli atti e prescrizioni della pubblica amministrazione.

Ond'è che essendosi poi per disposizioni della medesima Amministrazione verificata la limitazione di questo diritto, non si poteva per le suesposte ragioni negare allo Scagnetti la proponibilità dell'azione per il rifacimento dei danni innanzi l'autorità giudiziaria, riservando, come ha fatto, la sentenza in esame, al magistrato di rinvio il decidere su chi dovesse ricadere la responsabilità.

Per tal modo la Corte Suprema ha dato maggior esplicazione al concetto di proponibilità dell'azione contro gli atti amministrativi, malgrado la loro legittimità.

oggetto della domanda; poichè la responsabilità delle parti convenute costituisce una sostanziale e decisiva questione di merito da riservarsi al giudizio del magistrato di rinvio.

Attesochè, torni opportuno rilevare che la Corte d'appello, per dichiarare l'incompetenza dell'autorità giudiziaria sull'azione proposta dallo Scagnetti, abbia sostanzialmente giudicato che le ordinanze emesse dal sindaco di Roma, fossero atti legittimi nella sostanza e nella forma, e che di fronte alla legittimità di questi atti sia giuridicamente impossibile la lesione di un diritto civile e la conseguente dimanda per rifacimento di danni; ed abbia pure aggiunto che le disposizioni di legge, le quali garantiscono un diritto d'indennità nelle espropriazioni per utilità pubblica, non trovino applicazione contro un atto legittimo, compiuto con potestà e diritto d'impero, ed emanato per la tutela della salute e sicurezza pubblica.

Attesochè queste teorie di diritto che più volte furono proclamate da questo Supremo Collegio e sul fondamento delle quali fu negato l'esperimento dell'azione giudiziaria, non possono esercitare influenza sulla presente controversia, e ciò debba dirsi per le speciali condizioni di fatto e di diritto le quali dimostrano una sostanziale diversità tra la causa Scagnetti e le altre nelle quali i principii di sopra cennati, ebbero costante applicazione.

Questa Corte di cassazione che in tema di competenza ha completa potestà di giudizio sul fatto e sul diritto della lite, rileva che la costruzione del Politeama Adriano fu preceduto da analogo progetto redatto secondo il regolamento edilizio, che questo progetto, sebbene approvato dall'ufficio amministrativo, fu tema di osservazioni da parte dell'autorità di pubblica sicurezza e riconosciuto manchevole alla incolumità dei frequentatori del nuovo teatro, che le modifiche e le aggiunzioni, atte a raggiungere questo scopo furono appositamente indicate da una Commissione di tre architetti e pienamente eseguite dall'impresario Scagnetti, tanto che ebbe concessa l'agibilità del teatro, e che questa, incominciata il 1° settembre 1894, si esercitò per alcuni mesi, rimanendo sempre il teatro in quelle identiche condizioni di uso e di costruzione già approvate dall'ufficio municipale e dall'autorità di pubblica sicurezza.

Attesochè poste queste condizioni di fatto, giustificate dagli atti di lite ed ammesse integralmente dalla stessa sentenza di secondo grado, non possa dubitarsi che il diritto di proprietà in ordine al Politeama Nazionale sia stato creato e costituito sotto la tutela e l'indirizzo della pubblica autorità, e che il medesimo debba dirsi perfetto anche di fronte alla limitazione contenuta nell'art. 436 del Codice civile, imperocchè l'uso ed il godimento della proprietà furono preventivamente coordinati alle leggi e regolamenti in vigore, e d'altra parte non si muove accusa allo Scagnetti di avere alterato lo stato di possesso, ovvero perpetrato un atto di abuso nell'esercizio del teatro.

Non si nega all'autorità amministrativa la potestà di emettere nuovi provvedimenti, qualora avesse riconosciuto che le condizioni del teatro non garantissero da ogni pericolo i frequentatori del Politeama ed i vicini edifizii, ma non è men certo che l'esercizio di questo potere, specialmente se spinto sino alla chiusura e parziale distruzione del teatro, importi la violazione di un diritto protetto da una legge positiva e quindi deducibile avanti l'autorità giudiziaria.

La chiusura e la successiva distruzione del teatro non furono, siccome di sopra fu osservato, la conseguenza di un uso vietato dalle leggi e dai regolamenti, ma di un progetto tardivamente riconosciuto vizioso, od almeno insufficiente per tutelare il pubblico interesse, sicchè nel caso speciale di questa lite non si impone quella limitazione del diritto di proprietà sancita dall'art. 436 del Codice civile, ma prevale la garanzia giuridica di una proprietà privata la quale, nata e costituita sotto l'immediato indirizzo dell'autorità amministrativa, invoca a suo favore le disposizioni contenute nell'art. 438 dello stesso Codice civile, e nell'articolo settimo della legge 20 marzo 1865. — Al cittadino che, in casi ordinari, chiede il rifacimento dei danni contro un atto legittimo della pubblica amministrazione per effetto del quale il suo diritto di proprietà sia stato limitato nel suo godimento, giustamente si oppone la non proponibilità di questa dimanda, imperocchè nello stesso titolo giudiziale, ossia nella legge civile, invocata a protezione del diritto che si pretende leso, sta virtualmente la ragione che sottrae la dimanda alla cognizione dell'autorità giudiziaria.

Per contrario, nella causa attuale lo Scagnetti deduce

un diritto di proprietà, non soltanto fondato sopra la legge comune, ma più ancora costituito in conseguenza di atti e prescrizioni della pubblica amministrazione, e la sua azione, contro cui non può sollevarsi l'ostacolo derivante dall'articolo 436 del Codice civile, o dalla necessaria divisione dei poteri dello Stato, deve necessariamente svolgersi davanti quella giurisdizione ordinaria che conosce delle cause nelle quali si faccia questione di un diritto civile.

Attesochè, limitato il giudizio delle Sezioni unite alla sola questione di competenza, non sia ora il caso di decidere se la eventuale responsabilità in questa causa debba stare a carico del Comune di Roma o del Ministero dell'interno, o di entrambe queste pubbliche amministrazioni, stantechè la questione di competenza occorre risolversi non per la persona contro cui l'azione è diretta, ma per la materia ed oggetto della dimanda, e più ancora perchè la responsabilità delle parti convenute costituisca una sostanziale e decisiva questione di merito da riservarsi al giudizio del magistrato di rinvio.

Per questi motivi, la Corte dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria, e rinvia, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 16 febbraio 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* JANIGRO.

Prefetto di Roma (avv. erar. Panzarasa) — Milita (avv. Guarini)

Cauzione — Concessione di tombola — Vincoli che nascono dalla prestazione della cauzione — Sottrazione della medesima — Azione giudiziaria.

*La prestazione della cauzione può in molti casi, come in quello di concessione di tombola, costituire una condizione che accompagna l'*atto d'impero *dell'autorità concedente; ma per gli effetti, lo Stato che riceve la cauzione per mezzo dei suoi ufficiali, assume rimpetto al cauzionante la figura di vero e proprio* depositario.

Fra lo Stato e il cauzionante si costituisce quindi un rapporto civilmente obbligatorio, per cui se la cauzione fu sottratta per negligenza dell'autorità che doveva custodirla, compete al cauzionante l'azione giudiziaria verso lo Stato per essere indennizzato della avvenuta sottrazione.

Attesochè il ricorrente, senza contestare per niun verso la regolarità della consegna della cauzione prestata dal Milita, assume che, essendosi essa data a garanzia degli obblighi che gli venivano dalla concessione della tombola, mancava al detto Milita l'azione giudiziaria per essere indennizzato dallo Stato della sottrazione avvenuta nell'ufficio della Prefettura della cartella di rendita che tale cauzione rappresentava; e ciò sia perchè la cauzione costituiva una condizione dell'atto di concessione, che come atto d'impero non é causa di responsabilità civile a carico dello Stato, e sia perchè esclusa per detto atto d'impero la esistenza di qualsiasi rapporto contrattuale non si poteva dichiarare lo Stato responsabile della colpa dei suoi impiegati. Ma così dicendo il ricorrente va lungi dal vero. Sta bene che l'atto d'impero non induce responsabilità civile a carico dello Stato verso coloro che ne hanno determinato lo esplicamento, ma tutto ciò non ha che fare con la restituzione della cauzione.

La prestazione della cauzione può in molti casi, come in quello di concessione di tombola, costituire una condizione che accompagna l'atto d'impero, ma gli effetti che ne derivano mettono capo a tutt'altro rapporto che non è quello nascente dall'atto d'impero, che porse occasione a prestare la cauzione.

Ove infatti si consideri che chi presta la cauzione conserva il diritto di riaverla dopo che l'autorità concedente abbia riconosciuto di essersi adempiuti gli obblighi a garenzia de' quali venne prestata, forza è riconoscere che lo Stato che la riceve per mezzo dei suoi ufficiali ha l'obbligo di custodirla diligentemente per essere in grado di restituirla a suo tempo; e se cotesto obbligo è innegabile è anche mestieri riconoscere che per forza stessa delle cose viene ad assumere rimpetto al cauzionante la figura di un vero e proprio depositario.

Così dunque procedendo le cose in tema di prestazione di cauzione, ed essendo d'altra parte costante il fatto, secondo che con apprezzamento insindacabile ebbe a ritenere la denunziata sentenza, che la cauzione del Milita andò sottratta per non essersi usata la debita diligenza nel custodirla dopo che essa pervenne nell'ufficio della Prefettura, riesce agevole il vedere come l'azione del Milita traeva origine non dall'atto d'impero, nè dal fatto delittuoso della

sottrazione, ma dalla violazione del rapporto civilmente obbligatorio del deposito che già avvinceva lo Stato verso il cauzionante fin dal momento che venne da costui versata la cauzione.

Attesochè venendo escluse per le predette osservazioni le censure cui il ricorrente ha fatto segno la sentenza denunziata, deve il ricorso rigettarsi, con la condanna di esso ricorrente alle spese occorse in questa sede di giudizio (1).

Per questi motivi, letto l'art. 541 del Cod. di proc. civ., la Corte rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE CIVILE.

(Sentenza 17 gennaio 1899).

Presidente CASELLI — *Relatore* BASILE.

Pubblico Ministero — Rotondi (avv. Centola).

Liste elettorali — Ricorsi del Pubblico Ministero contro deliberazioni della Commissione provinciale — Notificazioni alle parti interessate.

I ricorsi prodotti dal Pubblico Ministero contro le deliberazioni della Commissione elettorale provinciale devono essere, nel termine di 10 giorni dalle impugnate deliberazioni, notificati alle parti interessate, e nel termine stesso dev'essere pure notificato il Decreto con cui il Presidente della Corte di appello stabilisce l'udienza per la discussione della causa.

Considerando che insussistente è il ricorso del Pubblico Ministero; dappoichè, non essendo dubbio che incombe al medesimo il dovere di notificare alla parte convenuta, nella sua qualità di attore, il decreto col quale il presidente stabilisce l'udienza per la discussione, non può non ritenersi che questo decreto non debba esser notificato nel termine perentorio dei 10 giorni dalla deliberazione impugnata, stabilito dall'art. 43 della legge com. e prov.; nè può trarsi argomento in contrario dall'avere quest'ultimo articolo ta-

(1) Notiamo con soddisfazione come la Corte suprema, ispirandosi alle più severe norme di giustizia e di eguaglianza, infligga la condanna alle spese all'autorità governativa che soccombe nella lite; e ne prendiamo occasione per ripetere il voto che lo stesso sistema sia adottato anche dalla IV Sezione del Consiglio di Stato.

ciuto al riguardo, mentre nel successivo art. 47, parlando dei ricorsi prodotti dai cittadini, prescrive che debba anche esser notificato il decreto presidenziale; dappoichè non era necessario di ripetere nel primo una formalità che attiene alla sostanza dell'atto istitutivo del giudizio, e la cui omissione ne avrebbe necessariamente prodotto la nullità; la invocazione fatta nel primo dei suddetti articoli ebbe per unico fine di togliere ogni dubbio sull'azione che potesse in siffatte materie avere il Pubblico Ministero, non quella di creargli una condizione diversa e privilegiata, come manifestamente si evince dalle discussioni parlamentari che precedettero quella innovazione.

L'art. 37 poi della procedura civile ha fatto bensì salve le forme speciali stabilite dalla legge relativamente al modo come debbano essere proposte le azioni; ma non ha inteso certo derogare alla regola fondamentale stabilita dal susseguente articolo che non possa statuirsi sopra alcuna domanda se non sentita, o debitamente citata la parte convenuta. La legge elettorale non ebbe altro scopo all'infuori di riconoscere nel Pubblico Ministero il diritto d'impugnare le decisioni delle Commissioni elettorali provinciali, e di stabilire un termine brevissimo per l'esperimento del medesimo; ma non ebbe in mira di modificare il modo, le forme ed i termini coi quali dovesse la impugnazione esercitarsi; nè vi era alcuna ragione assegnata, od assegnabile, che potesse giustificare una diversa natura tra il rappresentante della pubblica autorità ed il privato cittadino, aventi entrambi uguali diritti ed uguali doveri.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE CIVILE.

(**Sentenza 20 febbraio 1899,**

Presidente ff. CARDONA — *Relatore* SPAZIANI.

Caponetti (avv. Tuccimei) — Commissione Provinciale Elettorale di Roma.

Liste elettorali politiche — Esperimento grafico innanzi al Pretore — Art. 19 della legge elettorale politica.

L'art. 19 della legge elettorale politica modificato dalla legge 11 luglio 1894, n. 96, disponendo che i cittadini i quali intendono constatare il loro diritto all'elettorato mediante esperimento grafico, debbono assoggettarsi

a tale esperimento, nelle forme prescritte, innanzi al pretore del mandamento, determina chiaramente che l'esperimento deve farsi innanzi al pretore nella cui giurisdizione trovasi il Comune nella lista del quale il cittadino intende di essere iscritto come elettore.

Attesochè, lungi dalla supposta violazione, si trova nella sentenza rettamente eseguita la legge nella lettera e nello spirito. Nella lettera, perchè l'art. 19 della legge elettorale politica, modificato dalla legge 11 luglio 1894, n. 83, dispone che l'esperimento di cui trattasi abbia luogo nelle forme stabilite innanzi al pretore del mandamento, determinando così quello nella cui giurisdizione trovasi il Comune alla lista del quale il cittadino intende di essere iscritto come elettore.

Nello spirito, perchè, alla facilitazione data per constatare i requisiti all'elettorato la legge ha voluto unire una garenzia dell'esperimento con la presenza di quel magistrato che, per rapporti del suo ufficio, meglio possa aver conoscenza delle persone; e perciò designò non un pretore senza determinazione della giurisdizione, ma con designazione singolare il pretore del mandamento.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE CIVILE.

(**Sentenza** 3 **febbraio** 1899).

Presidente CASELLI — *Relatore* CARDONA.

Storino (avv. Conflenti) — Rossi.

Diritto elettorale — Condanna che non ne induce la perdita — Cosa giudicata — Nuovo giudizio — Pronunzia della Corte di appello — Ricorso in Cassazione — Rigetto.

Quando con sentenza passata in giudicato fu ritenuto che la condanna riportata da un elettore non inducesse perdita del diritto elettorale; e in seguito la Corte di appello, su nuove istanze per la medesima quistione, abbia dichiarato che il precedente giudicato formava ostacolo a una novella decisione, non può farsi diritto a un ricorso in Cassazione che senza investire la motivazione del magistrato di appello sollevi quistioni da esso non discusse nè decise sugli effetti della condanna suddetta.

Attesochè la Corte di appello di Catanzaro, con suo precedente giudicato in data 19-25 agosto 1892, aveva già ritenuto che la condanna riportata dal Rossi non inducesse la perdita del diritto elettorale, e questa pronunzia fece passaggio in cosa giudicata per mancanza di legittimo gravame.

Attesochè la medesima Corte, menzionando la detta sentenza, abbia dichiarato che formasse ostacolo ad una novella decisione sulla identica questione, imperocchè, sebbene in materia elettorale non debba ammettersi la teoria del diritto quesito, e la capacità di ogni elettore possa nuovamente discutersi nella revisione annuale dello liste, tuttavia questo diritto di revisione è sottoposto alla condizione che sopravvenga un nuovo fatto d'incapacità diverso da quello su cui l'autorità giudiziaria siasi irretrattabilmente pronunziata.

Attesochè il ricorso dello Storino non investa questa precisa motivazione della sentenza, ed invece riproduca *ex novo* la questione sugli effetti giuridici della condanna, sicchè apparisca manifesta la insussistenza del gravame, il quale, sollevando questioni, nè discusse nè decise, lascia senza censura l'unica e diretta argomentazione della sentenza.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE CIVILE.

(Sentenza 1° aprile 1899)

Presidente CARDONA — *Relatore* SIOTTO.

Monteverde (avv. Taraschi) — Commissione elettorale di Macerata.

Elettori politici — Trasferimento del domicilio politico — Presunzione legale circa il domicilio civile — Quando occorra la doppia dichiarazione di cui all'art. 13 della legge 24 settembre 1882.

Il trasferimento che un elettore abbia fatto del suo domicilio politico da uno ad altro Comune induce la presunzione che egli avesse anche il domicilio politico in questo secondo Comune. Onde, volendo poi lo stesso elettore ristabilire il suo domicilio politico nel primo Comune, è in obbligo di produrre la doppia dichiarazione prescritta dall'art. 13 della legge 24 settembre 1882, n. 999.

Non merita censura la Corte di merito per aver ritenuto che il Monteverde, dopo aver trasferito il domicilio politico da Morrovalle a Goriani Siculi, se voleva ristabilirlo in Morrovalle era in obbligo di produrre la doppia dichiarazione prescritta dal capoverso dell'art. 13 della legge 24 settembre 1882, n. 999. La presunzione del domicilio politico nello stesso luogo dove l'elettore ha il domicilio civile stava nel caso concreto, perchè il certificato prodotto in questa sede del 18 agosto 1898, è posteriore alla sentenza impugnata, e poichè dinanzi alla Corte di merito la questione non appare posta negli stessi termini accennati nel ricorso. Ora se in forza di questa presunzione, fu ritenuto che il Monteverde avesse anche il domicilio politico a Goriani Siculi, sussisteva giuridicamente la necessità della doppia dichiarazione per trasferire a Morrovalle il domicilio politico.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 23 febbraio 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* TIVARONI.

Garbo (avv. Fiori) — Comune di Cavarzere (avv. Tiepolo).

Sindaco — Provvedimenti contingibili ed urgenti — Loro carattere — Se implichino transitorietà — Se escludano un termine — Se con essi si possa disporre della proprietà privata — Diritti del privato a tale riguardo.

La contingibilità di cui si tratta nell'art. 133, legge com. e prov. (1889), consiste nella eventualità del fatto pericoloso o dannoso e nella conseguente eventualità del relativo provvedimento.

Non è vero che per provvedimento contingibile si possa intendere quello soltanto il quale non abbia carattere di efficacia continua, stabile e duratura, essendo indiscutibile che i caratteri efficienti della contingibilità non risiedono nella precarietà e transitorietà del provvedimento, e che anche provvedimenti stabili e duraturi possono essere contingibili ogni qualvolta il contingente fatto pericoloso o dannoso alla pubblica sicurezza od alla igiene non possa essere di sua natura prevenuto o riparato se non da una misura continua, stabile e duratura (1).

Il provvedimento urgente deve essere di sua natura di esecuzione immediata; ma tal carattere non è contradetto dal fatto che si sia stabilito un termine più o meno breve alla sua esecuzione, dovendo il termine medesimo ravvisarsi come un' agevolezza concessa alla parte per facilitarla e renderle meno incomoda e dispendiosa la esecuzione (1).

L'autorità amministrativa nello esercizio dell' jus imperii *conferitole dal predetto art. 133 ha diritto di emanare, quando ne ricorrono gli estremi, tutti quei provvedimenti contingibili ed urgenti che reputi necessari per la sicurezza sociale, per la igiene pubblica, senza alcuna eccezione o distinzione; e può quindi anche privare i cittadini del possesso e della proprietà delle loro cose* (2).

Che se con atto legittimamente emanato jure imperii *la cosa che appartiene al privato, per le utilità di cui è suscettibile, viene fatta servire al vantaggio del pubblico, e questi ne consegua una utilità economica, potrassi bensì dal primo adire la via giudiziaria, ma unicamente in virtù dell'art. 438 cod. civile che stabilisce la garanzia giuridica della proprietà privata.*

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 5 aprile 1899)

Presidente CASELLI — *Relatore* TIVARONI

Comune di Sambiase (avv. Ciampa) — Montuoro (avv. Giliberti)

Atti amministrativi — Ordinanze emesse dal Sindaco in applicazione dell'art. 133 legge com. e prov. — Improponibilità di azioni possessorie — Incompetenza giudiziaria.

Contro le ordinanze emanate dal sindaco jure imperii, *quale ufficiale del Governo, in applicazione dell'art. 133 della legge com. e prov.* (*151 testo unico 4 maggio 1898*) *e con l'osservanza delle forme estrinseche prescritte dalla legge, non sono proponibili azioni di reintegrazione.*

(1-2) La presente sentenza, della quale noi abbiamo convertito in massima tutta la parte sostanziale, ha il pregio di formulare in principii chiari e precisi il carattere e la estensione dei poteri conferiti al Sindaco dall'art. 133 della legge del 1889 (art. 151 legge 1898). Una definizione così netta e così determinata non era stata mai precedentemente fatta in altra sentenza, e questa per tanto potrà fornire nei casi pratici un criterio sicuro per l'applicazione della legge.

La improponibilità delle azioni possessorie a tale riguardo si risolve nell'incompetenza dell'autorità giudiziaria (1).

Il Supremo Collegio osserva che secondo la perizia Migliavacca la rottura dell'acquedotto Montuoro sarebbe avvenuta in territorio di Conflenti. Ma tale perizia è erronea e per conseguenza inattendibile.

Di fatti lo stesso perito, dopo eseguitone il deposito in cancelleria, scrisse al procuratore del sindaco una lettera, prodotta in atti, nella quale dichiara che qualora durante le operazioni di campagna avesse potuto tener conto dei documenti del Comune e del certificato catastale di cui ivi, il suo giudizio sarebbe stato diverso, perchè a tenore dei

---

Bisognerà però, a nostro avviso, andar molto cauti nell'applicazione dei principii in essa ritenuti, e non dimenticare mai come il rispetto alla proprietà sia il fondamento del nostro diritto positivo. Solo di fronte a pubblica e dimostrata necessità e per utilità pubblica e di vera ed indiscutibile urgenza, si può diminuire o togliere al privato l'uso della sua proprietà; ma nel far ciò l'autorità amministrativa deve osservare tutte le norme e le forme prescritte insieme a garantìa del pubblico interesse e di quello privato.

Qui ci piace ricordare in proposito l'altra sentenza delle *Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma, nella causa Scagnetti — Comune e Prefetto di Roma,* pubblicata nella *Giust. Amm.*, pag. III, anno corrente pag. 42ª e segg., dove abbiamo richiamato la prima parte della presente.

Nè venga a dirsi che ove imperiose ragioni di igiene, o di sicurezza pubblica il richiedano, sia incontrastato il potere dell'autorità di sacrificare il diritto dei privati per quell'unica ragione che a tutte le altre deve prevalere, quella cioè della salute pubblica, che, intesa nel più largo senso, è la suprema legge.

Imperocchè altro è il diritto di fare, altro il modo come esso si esplica; e solo col concorso di tutte le circostanze di fatto che valgano a giustificare provvedimenti di tanta gravità come sono quelli della limitazione od annullamento dei diritti dei privati, e col concorso di tutte le forme dalla legge all'uopo prescritte, i provvedimenti stessi potranno dirsi legittimi e quindi operativi di effetti.

In caso contrario, ove cioè essi, per qualsivoglia ragione di sostanza o di forma, od anche perchè non ne ricorrevano gli estremi, non siano legittimi e siano non pertanto stati eseguiti, non potranno le pubbliche autorità sottrarsi alla responsabilità in cui sono incorse.

Ci è sembrato tanto più opportuno fare queste considerazioni dapoichè si è perfino inteso invocare, e dal Governo promettere, *provvedimenti legislativi atti a disciplinare lo stato di assedio* e le gravi misure che ne dipendono

Ora se a garantìa dei diritti politici s'invocano le stesse norme severe che proteggono il diritto di proprietà (e lo scopo non ci par tanto agevole a raggiungere), non si saprebbe davvero intendere come a riguardo di questi ultimi possa venirsi a limitazioni contrarie allo spirito ed agli scopi della nostra legislazione e di quella di tutti i popoli civili.

(1) Cfr. *Giust. Amm.*, vol. VIII, P. III, pag. 36, 37 e 43 nonchè le altre sentenze ivi richiamate in nota.

detti documenti il punto in cui avvenne la rottura dell'acquedotto, anzichè trovarsi nel territorio di Conflenti, si trova invece in quello di Sambiase. Ora si ammette che la lettera Migliavacca non sarebbe di per sè stessa idonea a togliere fede alla perizia giudiziaria, ma devesi in pari tempo riconoscere che tale idoneità acquista, essendo giustificata dalle risultanze degli atti e documenti della causa, dalle quali emerge in modo certo, indiscutibile, che la rottura dell'acquedotto avvenne nel fondo Santa Maria o Trevato sito in territorio di Sambiase e non nel fondo Destra di Santa Maria in territorio di Conflenti.

E se di tal guisa risulta provato al riguardo il contrario di quanto ritenne il perito nella sua relazione, viene meno, da una parte, l'attendibilità della stessa, e, dall'altra, l'eccezione di cosa giudicata opposta contro la domanda del sindaco di Sambiase diretta ad ottenere la dichiarazione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria.

Nè può dubitarsi che cotesta domanda sia a legge conforme. Avvegnachè l'ordinanza 18 luglio 1893 fu emanata da quel Sindaco *jure imperii*, quale ufficiale del Governo, in applicazione dell'art. 133 legge com. e prov., in via d'urgenza, dietro ricorso di parecchi cittadini per ragioni di ordine pubblico affine di scongiurare un conflitto che avrebbe potuto erompere fra i reclamanti e Montuoro, se quelli si fossero indotti ad agire personalmente per l'inerzia del Sindaco, ond'è che s'intese il bisogno dell'intervento della forza pubblica.

S'aggiunga che l'ordinanza medesima presenta altresì i caratteri estrinseci di un atto amministrativo. Donde consegue che l'autorità giudiziaria era incompetente a conoscere dell'azione di reintegrazione dal Montuoro proposta. Imperocchè, giusta una nota massima di diritto più volte proclamata da questo Supremo Collegio, sono improponibili davanti il potere giudiziario le azioni possessorie contro gli atti dell'autorità amministrativa emanati *jure imperii* ogni qualvolta siano state osservate le forme estrinseche stabilite dalla legge per tali atti. E siffatta improponibilità si risolve nella dichiarazione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria. Nè è dato di mettere in forse l'esattezza dell'enunciata massima di fronte alla disposizione dell'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo, che sarebbe annientata quante volte si aprisse l'adito dinanzi l'autorità giudiziaria

all'esercizio di un'azione di turbativa o di spoglio contro gli atti amministrativi di pubblico interesse, essendochè la sentenza resa in giudizio possessorio non può che sospendere l'opera iniziata, od ordinare che il reclamante sia mantenuto o reintegrato nel suo possesso. Locchè, ove si facesse, importerebbe senz'altro la sospensione, la modificazione o la revoca dell'atto amministrativo, con aperta violazione del citato art. 4.

Per questi motivi dichiara la incompetenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 11 aprile 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* ALAGGIA

Paruzza (avv. Di Denedetto) — Opera Pia Sant'Elena in Villafranca d'Asti e Veglio

Opera pia — Pensione da conferirsi dalla medesima — Titolo di fondazione — Istrumento di transazione — Competenza giudiziaria.

È di competenza dell'autorità giudiziaria il conoscere di una controversia in cui debba decidersi se spetti a una persona, a preferenza di altre, il diritto a conseguire un'annua pensione contemplata dal titolo di fondazione di un'Opera Pia, e riconosciuta dall'Opera stessa in un pubblico stipulato (1).

Spetta pure all'autorità giudiziaria di constatare in fatto la esistenza delle condizioni richieste dal titolo e dalla legge per lo sperimento di quel diritto (2).

Osserva che la competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria a conoscere dell'attuale controversia, non può essere messa in dubbio; imperocchè il vedere se spetti all'attore il diritto a conseguire, a preferenza di altri, quell'annua pensione contemplata dal titolo di fondazione dell'Opera Pia di cui trattasi, od anche dallo istrumento di transazione

(1-2) Cfr. al riguardo la sentenza 28 gennaio 1898, riportata nella *Giust. Amm.*, P. III, pag. 19, ove la Cassazione a Sezioni Unite ebbe a risolvere una questione di competenza in materia di pensione ad impiegato comunale; e l'altra posteriore dell'8 luglio 1898, *ivi*, riportata a pag. 100, con la quale risolse un simile caso.

intervenuto con essa, involge sicuramente lo esame di un mero diritto civile e patrimoniale, che rientra nella giurisdizione del potere giudiziario, secondo il chiaro disposto degli art. 2 e 4 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo. E data la competenza dell'autorità giudiziaria dipendente dalla natura stessa del diritto che s'intende far valere in giudizio, spetterà anche al magistrato medesimo il potere di constatare in fatto la esistenza delle condizioni richieste dal titolo o dalla legge per lo sperimento di quel diritto, e di disporre e valutare quei mezzi istruttorii che possono servire a constatarne la prova, giacchè « *mandata jurisdictione, ea omnia intelligitur sine quibus jurisdictio exerceri non potest.* »

Non è quindi ammessibile che si possa scindere la competenza a conoscere e giudicare dello stesso titolo siccome ha fatto la Corte d'appello, nel senso che il potere giudiziario sia competente a verificare una soltanto delle condizioni volute dal testatore pel conseguimento della pensione, cioè il grado più prossimo di parentela col defunto, mentre le altre condizioni, quali la povertà e moralità del richiedente, dovrebbero essere valutate dall'autorità amministrativa. Si potrebbe soltanto riconoscere la esclusiva competenza di quest'ultima, quando il testatore avesse abbandonato al criterio discrezionale degli amministratori dell'Opera Pia da lui fondata la scelta delle persone chiamate al godimento della pensione, ma quando il titolo non dice questo e neppure la Corte di merito lo ritiene, sarebbe un controsenso giuridico lo ammettere chel'Opera Pia, chiamata all'adempimento di una sua obbligazione, riconosciuta anche da lei in un pubblico stipulato, possa essa stessa giudicare in tutto o parzialmente delle modalità della obbligazione medesima, e della esistenza o meno dei requisiti richiesti nello attore per pretenderne l'osservanza.

Ritenuta quindi la competenza dell'autorità giudiziaria su tutta la materia controversa, deve la causa rimettersi ai primi giudici, perchè l'esaminino nel merito.

Per questi motivi, la Corte dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 7 aprile 1899

Presidente CASELLI — *Relatore* BAUDANA-VACCOLINI
Malvaso (avv. Foschini) — Gangemi (avv. Baccelli)

Acque pubbliche — Controversie che non riguardano l'atto amministrativo, ma che ne regolano l'uso — Competenza giudiziaria.

È competente l'autorità giudiziaria a conoscere di una controversia relativamente al punto di derivazione dell'acqua di un fiume, quando non sia messo in contestazione l'atto amministrativo che regolò l'uso di quell'acqua, ma trattasi unicamente di stabilire quale fosse stata la volontà delle parti circa il punto di derivazione dell'acqua medesima.

La Corte d'appello di Catanzaro, con la sentenza impugnata, ritenne, in modo dubitativo però, che nella specie si trattava di un rivo privato, sì da competere alle parti il diritto di stabilire il punto della presa d'acqua per la irrigazione dei loro fondi. Ma non riflettè che quel corso d'acqua fu designato come fiume dal Reale Decreto in data 1° agosto 1856; e di poi, fino all'inizio della presente controversia, sempre fu considerato per rivo, e sempre l'uso dell'acqua fu regolato, anche per volere degli odierni contendenti, dall'ufficio del Genio civile, a norma dell'art. 165 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg. *F* sui lavori pubblici.

Ciò premesso, è indubitato, ed emerge evidente dai libelli della lite, che l'atto amministrativo, col quale si regolò appunto l'uso dell'acqua del fiume o rivo *Vena*, non viene in contestazione per modo da potersi revocare o modificare; imperocchè la perizia fu disposta unicamente per scoprire o dedurre qual fosse la volontà delle parti circa il punto di derivazione dell'acqua stessa; e alla fine, o verrà confermata o verrà risoluta la convenzione del 18 gennaio 1894 con la quale si riconosceva come punto di derivazione dell'acqua irrigua quello stabilito dall'ingegnere capo del Genio civile; e perciò, o verrà confermato quel punto di derivazione, o le parti non se ne varranno.

Risoluta così la controversia, gli altri argomenti addotti dal ricorrente devono essere decisi dalla Corte di cassazione di Napoli competente per territorio.

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 27 marzo 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CARDONA

Tomatis (avv Rossi) — Damillano (avv. Vitalieri e Ottolenghi) e Ministero delle Finanze

Imposte — Riscossione — Poteri dei Prefetti — Nomina degli esattori — Attribuzioni della IV Sezione del Consiglio di Stato — Incompetenza ed eccesso di potere — Ricorso alle Sezioni Unite della Cassazione di Roma — Rigetto.

Gli atti che i Prefetti compiono in materia di riscossione d'imposte rientrano nell'esercizio del potere amministrativo; e questo, sia che assuma il carattere di gestione, sia d'impero, non può sottrarsi alla censura per illegalità ed eccesso di potere davanti la IV Sezione del Consiglio di Stato.

Rientra quindi nelle attribuzioni della IV Sezione annullare la nomina dell'esattore fatta di ufficio dal Prefetto.

Nè contro la decisione emessa dalla IV Sezione regge l'accusa di eccesso di potere per aver giudicato di rapporti contrattuali, quando invece risulta che nella decisione del Consiglio di Stato non si fece niuna discussione sulla materia contrattuale, la quale perciò potrà formare materia di altro giudizio in sede giudiziaria.

Attesochè il ricorso del Tomatis investa apertamente tutta la decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato, e con negarsi la competenza del Supremo Magistrato amministrativo a revocare la nomina dell'esattore fatta di ufficio dal Prefetto, si propugni, non soltanto la legittimità di questa nomina, ma s'intenda virtualmente giustificare il primo decreto che costituisce il mezzo col quale il fine della nomina fu praticamente raggiunto. Tale essendo la economia e l'obbietto del presente ricorso, e pur considerato che i due decreti del 22 e 23 dicembre 1897 risultino tra loro intimamente connessi, anzi il secondo di essi rappresenti la necessaria derivazione del primo, non possa dubitarsi che le proposte censure siano rivolte contro tutto il contenuto della decisione ed abbiano per iscopo di tenere legittimi entrambi i decreti, e che in conseguenza la dedotta eccezione d'inammissibilità non abbia giuridico fondamento.

Attesochè non abbia miglior fortuna la novella deduzione d'inammissibilità sollevata contro il primo motivo del ricorso. Per fermo, se in tutto il tenore di questo gravame si appalesi l'evidente proposito di sostenere che il decreto di nomina ed il preteso eccesso di potere attribuito alla IV Sezione si connettano a rapporti giuridici legittimamente conclusi, e che la controversia debba in conseguenza sottrarsi alla cognizione amministrativa, riportandosi nell'ambiente del diritto comune, occorra quella materia di conflitto che determina la speciale competenza di questo Supremo Collegio.

Attesochè negli atti che i Prefetti compiono in materia di riscossione d'imposte debba riconoscersi l'esercizio del potere amministrativo, e questo, sia che assuma il carattere di atto di gestione, ovvero di autorità e d'impero, non possa sottrarsi alla censura per illegalità od eccesso di potere davanti il Supremo giudice amministrativo.

Quella funzione di giustizia che mancava per atti di simil natura, esclusi quelli che rappresentano l'esercizio del potere politico, fu affidata al Consiglio di Stato, il quale, secondo l'art. 24 della legge 2 giugno 1889, la esplica in materia di atti e provvedimenti di amministrazione.

Sarebbe assurdo affermare il controllo e la competenza del Consiglio di Stato sugli atti e provvedimenti, e negarla in tema di atti emanati *jure imperii* ne' quali questo preciso carattere si manifesta in modo più perfetto ed evidente.

Adunque la IV Sezione decise ne' limiti della propria competenza, e nella sua decisione non si riscontra quell'eccesso di potere cui accenna l'articolo 3 della legge 31 marzo 1877 in materia giurisdizionale.

Attesochè, sul secondo motivo del ricorso, la IV Sezione del Consiglio di Stato abbia limitato la sua cognizione alla controversia circa la legittimità dei due decreti, e di questo scrupoloso e corretto modo di giudicare facciano fede i motivi della sentenza denunziata, nei quali, a giustificazione della pronunzia, si menzionano gl'inconsulti eccitamenti per questioni esorbitanti l'orbita del magistrato amministrativo. Erra quindi il ricorrente quando sostiene che col giudicato amministrativo siasi messo nel nulla il contratto intervenuto tra l'esattore e la rappresentanza del Consorzio, e siasi leso un diritto acquisito ed un rapporto contrattuale già in corso di esecuzione, imperocchè giova

ripeterlo, questa materia, conseguenziale, di cui è parola in questo secondo mezzo non fu discussa dalla IV Sezione, e molto meno siasi sentenziato se i pretesi diritti, di cui ora si denunzia la lesione, fossero diritti perfetti, ovvero semplici aspettative ed interessi creati dall'esattore nelle more dei ricorsi a lui ritualmente denunziati.

Il difetto di competenza, od il preteso eccesso di potere, non si riscontrano nella pronunzia impugnata, e le questioni, che malamente si affermano risolute dalla IV Sezione, potranno formare materia di altro e diverso giudizio, nel quale utilmente sarà disputato sulla esistenza o meno, di un diritto contrattuale perfetto in nome del quale sia legittimamente provocata la competenza del magistrato ordinario.

Per questi motivi, rigetta il ricorso prodotto contro la decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 5 aprile 1899)

Presidente CASELLI — *Relatore* SPAZIANI.

Ministero del Tesoro — Comune di Vescovato.

Inabili al lavoro — Rimborso delle spese di ricovero — Controversie — Competenza amministrativa.

È di esclusiva competenza dell'autorità amministrativa conoscere in contenzioso e decidere le controversie relative al rimborso dovuto allo Stato delle spese di ricovero e mantenimento degl' indigenti inabili al lavoro, giusta il disposto negli articoli 81 e 82 della legge 30 giugno 1889 e 26 del R. Decreto 19 novembre 1889 (1).

Attesochè la competenza dell'autorità amministrativa a conoscere in contenzioso e decidere del reclamo sopra indicato non possa essere posta in dubbio. Imperocchè non

(1) La giurisprudenza della Corte Suprema si è affermata oramai chiaramente in questo senso. Notiamo tra le altre sentenze, al riguardo, quella del 28 febbraio 1899, *Comune di Acquapendente, Ospedale di Orbetello e Ministero dell' Interno*, alla quale hanno fatto seguito molte altre sentenze, dove è stata ribadita la massima che in tema di rimborso di spese è solo competente l'autorità amministrativa a vedere se esistono o meno i motivi di urgenza allegati pel ricovero di un malato povero, e se detta urgenza sia stata nelle volute forme constatata.

trattasi di controversia nascente da un rapporto contrattuale occorso nella gestione di affari, ma di un rapporto meramente amministrativo creato dalla legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza che ha per iscopo la tutela dell'ordine pubblico mista alla beneficenza, e che impone l'onere di un proporzionale contributo a determinati enti, secondo la rispettiva potenzialità (articoli 81, 82). Cosicchè il R. decreto 19 novembre 1889 con l'art. 26 espressamente ha disposto che la Giunta provinciale in prima istanza, ed il Consiglio di Stato in seconda, debba pronunziare sui reclami degli enti a carico dei quali l'intendente di finanza abbia posto una quota di concorso pel ricovero e mantenimento dei mendicanti, e degli inabili al lavoro.

Per questi motivi, la Corte dichiara la competenza della Giunta provinciale amministrativa a pronunziare sul reclamo in data 12 aprile 1896 proposto dal Comune di Vescovato avverso la ordinanza dell'intendente di finanza di Cremona in data 31 dicembre 1895, colla quale si richiedeva al Comune di Vescovato il pagamento di lire 286,40 in rimborso di altrettante anticipate dall'Erario per il mantenimento di mendici inabili al lavoro.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 24 febbraio 1899).

Presidente GHIGLIERI — ***Relatore*** CARDONA

Fusco (avv. Mastropaolo) — Comune di Torre Annunziata (avv. Pacelli).

Giurisdizioni speciali — Ricorsi per « incompetenza ed eccesso di potere » — Corte di Cassazione di Roma — Quando si verifica l'incompetenza e quando l'eccesso di potere.

A termini dell'art. 3 della legge 31 marzo 1877 è devoluto alla Cassazione di Roma il giudicare i ricorsi per incompetenza ed eccesso di potere contro le sentenze pronunziate da speciali giurisdizioni; e tra queste deve annoverarsi la Corte dei Conti (1).

---

(1) Cfr., in ordine a specie decise dalla Cassazione, nelle quali siasi trattato di eccesso di potere, le sentenze 11 luglio 1898, nella *Giust. Amm.*, vol. IX, P. III, pag. 56, — 27 giugno 1897, *ivi*, vol. VIII, P. III, pag. 89, — 1° maggio 1896, *ivi*, vol. VII, P. III, pag. 72 e *nota* — 26 giugno 1896, *ivi*, P. III, pag. 132, — 8 gennaio 1895, *ivi*, vol. VI, P. III, pag. 5, — 21 marzo 1893, *ivi*, vol. IV, P. III, pag. 1 e segg., *nota* a n. IV.

Col dedurre che una speciale giurisdizione, come la Corte dei Conti, abbia mal giudicato sulla controversia sottoposta al suo giudizio, non si configura nè il vizio di incompetenza nè quello di eccesso di potere, i quali allora si hanno quando una speciale giurisdizione abbia giudicato su materia deferita ad altra autorità giurisdizionale, o sopra un obbietto sottratto a qualunque giurisdizione (1).

Attesochè, a' termini dell'art. 3 della legge 31 marzo 1877, la Corte di Cassazione sia chiamata a giudicare i ricorsi per incompetenza ed eccesso di potere contro le sentenze pronunziate da speciali giurisdizioni, e tra queste debba annoverarsi la Corte dei Conti la quale non è soltanto una potestà amministrativa, ma esercita una giurisdizione amministrativa sulle pensioni a carico dello Stato e sugli obblighi e diritti di contabilità nel maneggio del pubblico danaro.

Attesochè non possa riconoscersi un vizio d'incompetenza o di eccesso di potere nel fatto che la Corte dei Conti, esplicando la sua giurisdizione, abbia per avventura mal giudicato la controversia sottoposta al suo giudizio, ma per aversi l'uno o l'altro difetto occorra che la me-

---

(1) La nozione dell'eccesso di potere nel campo giudiziario ci sembra che finora, sotto certi riguardi, sia stata contenuta in limiti più angusti che nel campo contenzioso amministrativo. Infatti mentre nel campo giudiziario per la dottrina e la giurisprudenza l'eccesso di potere si restringe per lo più alle ipotesi in cui uno *usurpa funzioni estranee a quelle di cui è rivestito*, cioè, come dice la sentenza che abbiamo sott'occhio, quando il giudice conosca e decida su materia deferita ad altro giudice o sopra un obbietto sottratto a qualunque giurisdizione — nel campo amministrativo, invece, il concetto dell'eccesso di potere ha avuto tale sviluppo da comprendervi *ogni deviamento del potere amministrativo*, anche nell'esercizio delle sue facoltà discrezionali.

Però la estensione data al concetto di eccesso di potere dalla dottrina e dalla giurisprudenza francese non è stata per anco raggiunta in Italia, ma indubbiamente anche in Italia nei rapporti amministrativi la cognizione dell'eccesso di potere ha limiti assai più estesi che non in quelli giudiziari.

Con l'esplicarsi delle nuove giurisdizioni amministrative, e col completarsi della dottrina giuridica sull'argomento, esso, non vi è dubbio, prenderà sempre un maggiore incremento.

Tuttavia consulta in proposito LAFERRIÈRE, *Traité de la jurisdiction administrative*, t. 2, lib. VI, pag. 361 e seg.; DALLOZ, *Repertoire*, voce *Excès de pouvoir*; AURITI, *discorso del* 1893, *pag.* 24 e *discorso del* 1895, *pag.* 22, e la monografia del CODACCI-PISANELLI, pubblicata nella *Giustizia Amm.*, anno 1891, p. IV, pag. 1 e seg.

desima Corte abbia giudicato sopra materia deferita ad altra autorità giurisdizionale, ovvero sopra un obbietto sottratto a qualsiasi giurisdizione.

Attesochè queste precise condizioni non si riscontrino nella sentenza denunziata, sia perchè la materia contabile rientri nella speciale giurisdizione della Corte dei Conti, ed a questa siano necessariamente connesse tutte le questioni di diritto e di procedura sollevate in occasione della controversia amministrativa, sia perchè la stessa parte ricorrente, non ostante il suo contrario gravame, sia costretta di ammettere che le indagini sulla nullità formale della rinunzia, e sugli effetti giuridici della stessa di fronte all'appellato Comune, formassero materia di assoluta competenza della Corte dei Conti.

Attesochè, dimostrato che il ricorso sia informato ad erroneo concetto sulla incompetenza e sullo eccesso di potere, s'imponga la necessità di pronunziarne il rigetto.

Per tali motivi, la Corte rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 28 febbraio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* ALAGGIA

Congregazione di Carità e Monte di Pietà di Palermo (avv. Sanfilippo) — Ministero dell'Interno e Pallavicino (avv. Viani)

Istituti di pubblica beneficenza — Concentramento, trasformazione, statuti — Competenza amministrativa.

Il giudicare dell'opportunità o meno del concentramento e della trasformazione di istituti di pubblica beneficenza, e il provvederli di statuti organici per regolare l'amministrazione, è di esclusiva competenza dell'autorità amministrativa.

Non può elevarsi quistione di competenza contro un atto amministrativo tuttavia in corso e non definitivo, perchè la lesione di un diritto civile e politico per cui si fa luogo alla competenza giudiziaria dev'essere certa e reale, non soltanto ipotetica ed eventuale.

Osserva in diritto che la eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa non ha giuridico fondamento; imperocchè l'impugnato atto amministrativo riguarda il negato

concentramento e la trasformazione di un istituto di pubblica beneficenza, e l'ordine di compilare uno statuto del Pio Monte Pallavicino in Palermo per costituirsi un'amministrazione autonoma. Ora il giudicare sulla opportunità o meno del concentramento o della trasformazione di tali enti ed il provvederli di uno statuto organico di cui sieno manchevoli, per regolarizzare la loro amministrazione e meglio indirizzarla secondo il fine propostosi dal fondatore, rientra indubitatamente negli ordinari poteri dell'Amministrazione pubblica e costituisce materia devoluta dagli articoli 62, 67 e 70 della legge 17 luglio 1890 sugli istituti di pubblica beneficenza alla esclusiva competenza dell'autorità amministrativa.

Senonchè il Monte di Pietà di Palermo, fondandosi sulla clausola testamentaria del fondatore dell'Opera Pia P. Camillo Pallavicino in data 8 maggio 1644, reclama per sè solo, o quanto meno in concorso con altri, l'Amministrazione del Monte Pallavicino, e ritiene che la risoluzione di siffatta controversia sia di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, poichè si disputa sulla interpretazione a darsi ad una disposizione testamentaria, e sullo esercizio di un vero e proprio diritto civile e patrimoniale, che l'atto amministrativo avrebbe violato.

Ma tale deduzione non ha giuridico fondamento, giacchè la questione di competenza non può elevarsi contro un atto amministrativo tuttavia in corso e non definitivo, per la ragione che la pretesa lesione di un diritto civile o politico, dipendente da un provvedimento amministrativo, deve essere certa e reale e non soltanto ipotetica ed eventuale. Ora è evidente che nello stato attuale nessun pregiudizio è derivato al Monte di Pietà di Palermo, ma la lesione potrebbe sorgere dal modo come sarà compilato lo statuto organico del Pio Monte Pallavicino, e dal modo come sarà provveduto all'Amministrazione dello stesso. É perciò che allora soltanto, e pel caso in cui il Monte di Pietà potrà credersi pregiudicato da detto statuto, potrà esaminarsi se si tratti di lesione di un semplice interesse, ovvero di un vero e proprio diritto civile, e quindi se la materia sia di competenza dell'autorità giudiziaria o dell'amministrativa; ma ora la questione di competenza del

potere giudiziario, nel modo come viene proposta, è del tutto prematura e come tale deve respingersi.

Per questi motivi, dichiara la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 18 aprile 1899)

Presidente CASELLI — *Relatore* BASILE.

Scarpari (avv. Ruggenini) — Comune di Gonzaga e Bianchi Giulia.

Costruzione di un tombino per scolo di acqua sulla pubblica strada — Autorizzazione data dall'autorità amministrativa non « jure imperii » — Danni conseguenziali alla costruzione dell'opera — Controversie — Competenza giudiziaria — Atti emanati « jure imperii, » e conseguenza pei danni da essi derivati.

Quando l'autorità amministrativa abbia autorizzato un privato ad eseguire un'opera per scolo di acqua sulla pubblica strada, e tale concessione sia stata data non jure imperii *a scopo di pubblico interesse, ma esclusivamente nell'interesse del privato, con espressa dichiarazione di rimanere fermi e impregiudicati i diritti dei terzi, è competente l'autorità giudiziaria a conoscere di tutte le controversie conseguenziali.*

Inoltre, mentre fu sempre ritenuta inammessibile l'azione possessoria contro atti emanati dalla pubblica autorità jure imperii, *per ragione di pubblico interesse, si è d'altra parte costantemente ritenuto la competenza dell'autorità giudiziaria a conoscere dei danni dalla esecuzione di tali atti derivanti* (1).

---

(1) La prima parte di questa massima riconferma una giurisprudenza ormai costante delle Sezioni Unite, con la quale è stato ribadito il principio che contro atti amministrativi emanati *jure imperii* non è ammessibile alcuna azione possessoria come si rileva, tra le tante altre, dalla sentenza riportata nella *Giust. Amm.* Vol. VIII, P. III, pag 36.

Per quanto poi si riferisce alla seconda parte della massima stessa è degno di nota come ora la Corte Suprema dimostri di voler tornare alla sua antica giurisprudenza, che negli ultimi tempi si era andata modificando, poichè si era ritenuto che l'azione per risarcimento di danni derivati da provvedimenti amministrativi fosse ammissibile solo quando l'atto amministrativo non fosse stato emesso *jure imperii* nel pubblico interesse, o che anche emesso *jure imperii* non fosse però rivestito delle forme legali necessarie a renderlo legittimo.

Fatto. Il dottor Scarpari convenne davanti al Pretore di Gonzaga il Sindaco di quella città, ed asserendo essere stato turbato nell'esercizio del diritto di scolo delle acque nel suo fondo, in contrada *Quaranta*, mediante un tombino praticato attraverso la strada comunale *Valle dell'Oca*, chiese fossero le cose poste al pristino stato, e venisse indennizzato dei danni.

Il Sindaco eccepì: essere stata la costruzione del tombino consentita con scrittura 24 agosto 1896, fermi ed impregiudicati i diritti dei terzi, a Giulia Bianchi; la quale dovesse eventualmente risponderne.

Chiamata costei in causa domandò dapprima di essere assolta; poscia eccepì trattarsi di un atto dell'autorità amministrativa emesso per pubblico interesse *jure imperii*, e fosse quindi improponibile l'azione dello Scarpari ai sensi dell'art. 4 legge 20 marzo 1865 e 378 e 379 legge sui lavori pubblici, sfuggendo alla cognizione dell'autorità giudiziaria.

Lo Scarpari impugnò l'indole amministrativa dell'atto emesso non *jure imperii* nè *jure gestionis*, ma per un arbitrio.

Il Pretore con sentenza 7-8 febbraio 1897 respinse la eccezione d'incompetenza per materia, dichiarò in obbligo la Bianchi di tenere indenne il Comune che pose fuori causa, ed ordinò una perizia.

Lo Scarpari appellò al tribunale di Mantova: la Bianchi appellò pure incidentalmente.

Il tribunale con sentenza 13-15 luglio 1897 ritenne improcedibile, e, come tale, respinse l'azione proposta dallo Scarpari, che condannò alle spese.

Con la sentenza nella causa *Scagnetti, Comune e Prefetto di Roma* che fu innanzi pubblicata a pag. 42, la Corte riconobbe la proponibilità dell'azione per indennizzo di danni nei rapporti della pubblica Amministrazione; ma giova tener conto che in quella causa ricorrevano circostanze speciali.

Nella presente sentenza invece si trova riaffermata in termini ben più espliciti e generali l'ammissibilità dell'azione giudiziaria contro la pubblica Amministrazione per indenizzo di danni prodotti da provvedimenti emessi dalla medesima pubblica Amministrazione.

E con l'affermazione di tali principii la Corte Suprema si viene a riaccostare alla precedente sua giurisprudenza al riguardo, come se n'era già avuto qualche accenno anche in altre sentenze, tra le quali merita speciale menzione, oltre quella testè ricordata in causa *Scagnetti, Comune e Prefetto di Roma*, anche l'altra 7 maggio 1898 in causa *Comune di Belfiore, Bertani ed altri*, pubblicata nella *Giust. Amm. anno IX*, pag. 45 e segg. - V. pure il **Franceschelli**, *Giustizia nell'amministrazione* pag. 45 e seguenti, nonchè le sentenze ivi citate.

Contro la detta sentenza fece ricorso alla Cassazione di Torino lo Scarpari lamentando:

Con un primo mezzo la falsa applicazione e la violazione dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, allegato *E*, sul contenzioso amministrativo;

Con un secondo mezzo la violazione dell'art. 9 del regolamento di polizia stradale approvato con Regio Decreto 10 marzo 1881, n. 124.

La Corte di Cassazione di Torino con sentenza 21-28 marzo 1898, in base all'art. 5 della legge 31 marzo 1877 trasmise il ricorso alle sezioni unite di questo Supremo Collegio, perchè decida sulla questione di competenza dell'autorità giudiziaria.

Diritto. - Considerando che manifestamente fondato è il ricorso, risultando palese la competenza dell'autorità giudiziaria nella presente controversia. E per verità se la concessione del 24 agosto 1896 proveniva da un'autorità amministrativa, non costituiva però un atto amministrativo emesso *jure imperii*, non potendo considerarsi tale qualsiasi atto emanato da una pubblica amministrazione quando non riguardi l'interesse pubblico, essendo questa la speciale caratteristica, che lo sottrae dal sindacato dell'autorità giudiziaria, e che costituisce la causa determinante della divisione dei poteri. La concessione fatta alla Bianchi riguardava il di lei esclusivo interesse, e la clausola in essa inserita, *fermi ed impregiudicati restando gli eventuali diritti dei terzi*, ne scolpiva meglio la natura, tutta privata, escludendo ogni pubblico interesse; il quale non poteva certo desumersi dall'avere quella concessione per obbietto una opera fattasi in una strada comunale, non trattandosi di opera ordinata nel pubblico interesse, nel quale caso avrebbesi pur sempre potuto disputarsi dei danni conseguenziali; ma di una semplice autorizzazione concessa nello speciale ed esclusivo interesse della Bianchi senza che cadesse in disputa la strada, la viabilità pubblica, od altro pubblico interesse; veniva quindi a mancare l'estremo essenziale perchè potesse la controversia, che diede luogo alla costruzione di quell'opera, sottrarsi alla competenza dell'autorità giudiziaria.

Che erroneamente la sentenza denunziata, a sostegno del suo pronunziato, invocava la giurisprudenza di questo Supremo Collegio; il quale, se ha sempre respinto l'azione

possessoria, contro gli atti emessi dalla pubblica autorità *jure imperii* per ragioni di pubblico interesse; ha costantemente ritenuto la competenza dell'autorità giudiziaria a conoscere dei danni dalla esecuzione di tali atti derivanti, e di tutte le controversie relative ad atti da essa non emessi *jure imperii* nel pubblico interesse, o che non sieno conformi alle leggi.

Che a maggiore ragione poi era di competenza del tribunale di Mantova la seconda parte della domanda dello Scarpari relativa ai danni derivatigli dalla costruzione del tombino di cui si tratta, dichiarando apertamente la legge che quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, tanto più poi quando, come nella specie, erano stati dalla stessa autorità amministrativa lasciati fermi ed impregiudicati gli eventuali diritti dei terzi.

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 17 maggio 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* FERRO-LUZZI

Dini (avv. Gasca) — Banca Russa (avv. Berlingieri)
Ditta Vacca (avv. Capellini) e Ministero dei LL. PP. (avv. erar. Avet)

Ferrovie — Concessione — Esercizio del potere legislativo — Leggi del 29 luglio 1879 e 30 giugno 1889 — Facoltà da esse data al potere esecutivo — Limite della stessa — Trattative fra un Consorzio e il Ministero — Domanda per ristoro di danno — Mancanza di concessione della ferrovia — Conseguente svincolo della cauzione.

La concessione di una ferrovia, più che atto d'imperio, *implica l'esercizio del* potere legislativo, *perchè si attiene ai più alti interessi dello Stato sotto l'aspetto strategico, politico, finanziario ed economico.*

Le leggi del 1879 e 1889, con le quali il potere legislativo attribuì al potere esecutivo la facoltà di concedere per decreto regio le linee secondarie, non tramutarono in atto di pura gestione quello che di sua natura è atto d'imperio d'indole amministrativa e politica; ma

solo deferirono al potere esecutivo la facoltà di fare quelle valutazioni che il Parlamento avrebbe dovuto fare prima di concedere la costruzione di una ferrovia.

A termini delle leggi medesime, nei rapporti coi privati, il fatto del Governo non solamente è l'esercizio di una facoltà, ma di una facoltà vincolata al supremo potere del Parlamento.

Le semplici trattative corse tra il Ministero e un Consorzio formatosi per la concessione di una ferrovia secondaria non costituiscono nessun vincolo giuridico onde possa derivarsi l'obbligo del Ministero a decretare la concessione.

Una domanda per preteso ristoro di danni non può avere effetto per impedire lo svincolo della cauzione, quando, mancata la concessione, evidentemente la cauzione non ha ragione di essere.

Osserva nel merito che dei cinque mezzi dedotti solamente il secondo adisce la competenza delle Sezioni Unite, tutti gli altri van decisi a Sezione semplice.

Osserva che l'esame del secondo mezzo riducesi nello apprezzare in diritto, se, a norma della legge 30 giugno 1889 in relazione all'altra legge del 29 luglio 1879, numero 5002, l'atto di concessione delle linee secondarie che fu deferito al potere esecutivo, debba considerarsi come un atto d'imperio, ovvero un atto di pura gestione, che il Ministero era tenuto ad eseguire nell'interesse dei richiedenti.

Osserva che sta fuori di ogni dubbio, e secondo i principii generali, ed anche a norma delle disposizioni della legge sui lavori pubblici, che la concessione di una ferrovia, più che atto d'imperio implica l'esercizio del potere legislativo, perchè si attiene ai più alti interessi dello Stato sotto lo aspetto strategico, politico, finanziario ed economico; e sarebbe propriamente assurdo il supporre, che a nome dell'interesse privato possa lo Stato esser costretto, vuoi a concedere, vuoi a non concedere la costruzione di una ferrovia; ovvero che il potere giudiziario possa ravvisare la lesione di un diritto privato nel fatto o nella omissione del Governo, basando su criterii che sono di esclusiva competenza dello Stato, ed insindacabili dall'autorità giudiziaria.

Se non che il ricorso vuol dire, che tutto questo po-

teva star bene quando la concessione delle ferrovie era di esclusiva competenza del Parlamento, ma che dopo le leggi nel ricorso indicate, per le quali fu attribuito al Ministero il diritto di concedere le linee secondarie, posto che si fossero adempiute le condizioni nelle dette leggi indicate, l'atto di concessione divenne un puro atto di gestione, obbligatorio per il potere esecutivo, e quindi il di costui inadempimento lo rende responsabile dei danni.

Osserva che ove mai la questione stesse realmente nei termini posti nel ricorso, non sarebbe il medesimo meno insussistente.

Imperocchè la Corte di merito constatò in fatto, che al Consorzio, come è chiaro in atti, non ebbe mai a dimostrare la condizione indispensabile, perchè la concessione potesse esser fatta per Decreto Regio, cioè che avesse raccolto i fondi abbisognevoli per fare la spesa di 10 milioni.

Il ricorso suppone che il Consorzio a ciò aveva adempiuto, sostituendo una dichiarazione del Cavallini alla effettiva dimostrazione della esistenza dei fondi: ma il Governo, come ben disse la Corte di merito, questa diversa e poco sicura maniera di adempiere alla condizione imposta dalle leggi giustamente respinse, atteso lo stato finanziario del Cavallini, il quale poco dopo cadde in fallimento.

Osserva inoltre in diritto, che il sistema svolto nel ricorso manca assolutamente di base. Se per le due leggi del 1879 e 1889 sopra indicate, il potere legislativo attribuì al potere esecutivo la facoltà di concedere per decreto regio le linee secondarie, non per questo tramutò in atto di pura gestione quello che di sua natura per le ragioni anzidette, è un atto d'imperio d'indole amministrativa ed anco di indole politica, ma deferì al potere esecutivo la facoltà di fare quelle valutazioni che il Parlamento avrebbe dovuto fare prima di concedere la costruzione di una ferrovia; ond'è che il Governo rimane tenuto in faccia al Parlamento di render conto del modo come abbia eseguita la delegazione avuta dalle Camere. Questo concetto sta scolpito con tratti ben rilevati nella legge medesima che il ricorso invoca in pro suo, ove è detto che il Ministero debba in ogni anno presentare al Parlamento un elenco delle concessioni *richieste, negate ed ammesse.*

La qual cosa implicitamente importa che il Parlamento riservossi di dire l'ultima parola in fatto di con-

cessioni di ferrovie fatte o da farsi per decreto regio; sicchè nei rapporti coi privati il fatto del Governo non solamente è l'esercizio di una facoltà, ma di una facoltà vincolata al supremo potere del Parlamento. Ben a ragione rilevò all'uopo la Corte di appello di Roma, che se il ministro, a norma degli articoli 110 e 120 della legge e regolamento di contabilità generale dello Stato, può sciogliersi dal vincolo giuridico, e di pura gestione, creato mediante un contratto di appalto, *a fortiori* avrebbe potuto svincolarsi da ogni impegno assunto in fatto di concessioni di ferrovie, finchè del fatto suo non avesse reso conto al Parlamento.

Osserva che nella specie nessun vincolo ebbe mai a stringere il Governo con coloro che chiedevano la concessione, perchè il decreto relativo non fu mai concesso; ed alle Camere la domanda del Consorzio fu denunciata, non come concessione già fatta, ma come domanda già amministrativamente istruita; ed in rapporto al Consiglio, la domanda medesima, sebbene già istruita sotto l'aspetto amministrativo, fu dal ministro dichiarata inattendibile, perchè non dimostrata la esistenza di 10 milioni abbisognevoli per costruire la ferrovia col sussidio governativo.

Bene adunque la Corte di merito ebbe a statuire che l'azione di danno promossa dall'ingegnere Dini era improponibile.

Sugli altri mezzi del ricorso la Corte di cassazione a Sezione semplice osserva, che il primo, fondato sulla disposizione dell'art. 361, n. 3 del Cod. di proc. civ., è un puro anacronismo, poichè basa sulla dimenticanza della legge del 28 novembre 1875, n. 2781, che ebbe ad abrogare la disposizione del Codice di procedura nella parte che si dice inadempiuta, cioè l'intervento del Pubblico Ministero nelle cause che riguardino lo Stato.

Osserva che sul terzo e sul quarto mezzo si deduce che la Corte mancò di motivare sul punto sostanziale della causa, cioè che la Nota scambiatasi tra il Ministro e il Consorzio, ed il fatto stesso del Ministro di aver messo in elenco la domanda del Consorzio, costituiscono un vincolo contrattuale, del quale non era lecito al Ministro di sciogliersi; ed ancor qui il ricorso cade nel più manifesto degli equivoci, poichè tutta quanta la sentenza dalla prima all'ultima parola delle sue considerazioni al riguardo, altro tema non isvolge che quello di dimostrare che se tra il

Ministero e il Consorzio corsero delle trattative per la concessione in esame, nessun vincolo giuridico sorse o poteva sorgere, da quelle semplici trattative che obbligasse il Ministero a decretare la concessione.

Osserva in fine che non meno insussistente è l'ultimo mezzo riguardante lo svincolo della cauzione; dappoichè la Corte di merito non solamente considerò che mancata la concessione, la cauzione non avea più ragione di essere, e quindi dovea essere restituita, ma soggiunse che il Dini non avendo chiesto, nè potendo richiedere che il Governo addivenisse alla concessione, non avea nome alcuno per opporsi alla restituzione della cauzione, perciocchè la sua domanda era limitata al preteso ristoro dei danni e simile istanza avrebbe presupposto lo scioglimento della concessione ove mai fosse stata fatta.

Per questi motivi la Corte di cassazione a Sezioni unite rigetta il secondo mezzo del ricorso proposto dal sig. Dini avverso la sentenza sopra citata.

A Sezione semplice rigetta il medesimo ricorso avverso la sentenza stessa per tutti gli altri mezzi, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 4 maggio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SPAZIANI

Comune di Rivarolo Ligure (avv. Palmieri) — Denari

Segretario comunale — Aumento sessennale dello stipendio — Regolamenti del Comune e speciali convenzioni — Controversie — Competenza giudiziaria.

È competente l'autorità giudiziaria a conoscere e decidere del diritto che il segretario comunale assume di aver acquistato di fronte al Comune, per conseguire l'aumento sessennale dello stipendio in virtù dei regolamenti dello stesso Comune e di speciale convenzione.

Attesochè l'indole della domanda proposta in giudizio dal Denari, diretta a far valere un diritto civile che egli crede di avere acquistato di fronte al Comune di Rivarolo Ligure per conseguire l'aumento sessennale del suo stipendio di segretario, ed anche la derivazione di tale diritto che egli posa nei regolamenti dello stesso Comune, non che

in una convenzione speciale, sono altrettante ragioni che nel caso in disputa concorrono a determinare la competenza nell'adita autorità giudiziaria (art. 2 della legge sul contenz. amm. e 4 della legge 31 marzo 1877 sui conflitti).

Attesochè tutto ciò che dalle parti litiganti si è detto negli esauriti due gradi di giurisdizione, tutto ciò che i due ordini di magistrati hanno esaminato, ed anche ciò che si legge nel ricorso per cassazione circa la forma e la sostanza dei regolamenti del Comune di Rivarolo, non abbia potuto togliere la competenza dell'autorità giudiziaria; imperocchè tutto ciò si è detto ed esaminato all'unico scopo di conoscere e stabilire se l'atto amministrativo (regolamento o altra convenzione) dal quale il Denari deriva il diritto civile patrimoniale che intende di far valere, sia un atto amministrativo conforme alla legge, e quindi obbligatorio pel Comune. In tutte coteste ricerche altro non si ha che un mezzo necessario per decidere se nella specie vi sia o non vi sia il diritto nel Denari, e la offesa di tale diritto da parte del Comune che gli nega l'aumento sessennale dello stipendio.

La legge 1865 sul contenzioso amministrativo appunto per tenere salda la divisione dei poteri, non permette all'autorità giudiziaria di revocare o modificare l'atto amministrativo, ma quando è chiamata a darvi esecuzione, specialmente quando si tratta di regolamenti generali e locali, le impone per prima cosa di constatare che siano conformi alle leggi (art. 5 della citata legge). E la ragione è manifesta al solo riflettere che l'atto non conforme alla legge, siccome giuridicamente inesistente, non può e non deve avere effetto presso qualunque autorità costituita.

Per questi motivi la Corte dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 23 febbraio 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* BAUDANA-VACCOLINI.

Liberti (avv. Magrone) — Banca Bitontina (avv. Starita).

Esecuzione fiscale — Curatore del fallimento — Art. 63 e 72 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette — Gravami contro gli atti dell'esattore — Competenza amministrativa.

Il curatore del fallimento non può essere considerato come terzo, e favorito dalla eccezionale disposizione del-

l'art. 63 della legge 20 aprile 1871, per cui chiunque pretenda aver diritto di proprietà od altro diritto reale sopra tutti o parte dei mobili pignorati, può, citando l'esattore davanti al Pretore, opporsi alla vendita e proporre la separazione a suo favore di quanto gli spetta.

È incompetente l'autorità giudiziaria a pronunziare sui gravami contro gli atti dell'esattore, pei quali la competenza spetta al Prefetto (art. 72 della citata legge), che può sospendere gli atti esecutivi con ordinanza motivata.

Il pretore di Bitonto ordinò la sospensione della vendita dei mobili pignorati, ma inviò le parti a cagione di sua incompetenza per materia al tribunale di Bari, al quale per conseguenza si devolse ogni questione sulla controversia; e principale fu quella della incompetenza dell'autorità giudiziaria sollevata subito dall'esattore avanti quel tribunale e poi in appello, ma sempre con esito a lui contrario. Eppure la legge parla chiaro: « Gli atti esecutivi non possono essere sospesi se non in forza di ordinanza motivata del Prefetto » (art. 72, capov. 2 delle leggi 21 aprile 1871, n. 192, e 23 giugno 1897, n. 236).

E si noti che, quando il legislatore ha voluto fare eccezione alla presente regola, lo ha detto espressamente nell'articolo 63, ad esclusivo favore di *chiunque*, pretendendo aver diritto di proprietà o altro diritto reale sopra tutti o parte dei mobili pignorati, si opponga alla vendita e proponga la separazione a suo favore di quanto gli spetti.

Ma la parola *chiunque*, per quanto generale, esclude il debitore della imposta, al quale non è aperto l'adito a provvedersi davanti all'autorità giudiziaria contro l'esattore che al solo effetto di ottenere il risarcimento dei danni e delle spese (art. 73 pr.); e l'art. 64 esclude i creditori ancorchè privilegiati i quali non possono fare opposizione che sul prezzo della vendita senza sospenderla. Così rimane escluso il curatore del fallimento il quale, avendone l'amministrazione, dovendo esigere i crediti del fallito, fare tutti gli atti conservativi di lui contro i suoi debitori e vendere a suo tempo i beni (art. 713, 748 e 793 del Codice di commercio), non può certo avere maggiori diritti del fallito e dei creditori di questo. Ciò serve di risposta alla contraria ed erronea sentenza del tribunale di Bari.

E la Corte di appello di Trani lo comprese, perchè

non osò considerare il curatore del fallimento come terzo e favorito dalla eccezionale disposizione dell'art. 63 della legge speciale; ma ritenne competente l'autorità giudiziaria, perchè nella specie l'obbietto del reclamo era diretto non già a frenare gli aggravi dell'esattore, vale a dire gli abusi nello svolgimento de' suoi diritti, come gli eccessi di esecuzione od altro, ma a stabilire se il diritto che l'esattore vuol far valere sussiste o no. Per altro siffatta distinzione non è ammessa dalla legge, e viola la disposizione del ricordato art. 72.

Ciò stante, dovendosi accogliere il terzo motivo del ricorso, non è il caso di esaminare gli altri motivi.

Quindi accoglie il ricorso, cassa senza rinvio la sentenza della Corte d'appello di Trani per incompetenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONE CIVILE

(Sentenza 13 aprile 1899)

Presidente CARDONA — *Relatore* BASILE

De Cesare (avv. Mirenghi) — Perna ed altri (avv. Mapei e Centi)

Elettori politici — Iscrizione — Domande — Reclami alla Corte di appello — Esame delle domande — Richiesta delle medesime.

La Corte di appello, alla quale siasi prodotto reclamo contro l'operato della Commissione provinciale per la iscrizione di elettori che si afferma indebitamente fatta in base a domande irregolari, è in obbligo di esaminare le domande stesse originalmente, per riconoscere la fondatezza o meno del reclamo.

Quando il ricorrente abbia fatte senza risultato le opportune istanze per l'esibizione delle domande, la Corte di appello ha il dovere di richiamarle per poter espletare l'esame suddetto.

Considerando che manifestamente fondati sono tutti i motivi del ricorso.

È fondato il primo, perchè, richiamata specificamente la Corte ad interloquire sulla mancanza dei requisiti, che dovevano contenere le domande degli elettori, a poter essere iscritti, nulla disse al riguardo.

È fondato il secondo, perchè la Corte d'Appello, qual giudice di revisione, doveva esaminare, se la decisione della Commissione elett. prov. di Foggia fosse conforme alla legge, dopo che era stata impugnata per la ragione che gl'iscritti erano analfabeti; e siccome la prova di questo fatto si voleva desumerla dalle domande stesse, che gl'inscritti avevano, a quest'oggetto, presentato, dovevano le medesime formare obbietto di esame; non bastando certamente il giudizio, che, su di esse, aveva pronunziato la Commissione provinciale; postochè, contro questo giudizio, si era appunto ricorso; e lo esame di quelle domande formava l'unico obbietto della controversia. Per la stessa ragione è fondato il terzo motivo, dappoichè, essendo stato dedotto che la prova della incapacità degl'iscritti emergesse dallo stesso tenore delle domande da essi fatte, per necessità di cose, occorreva esaminare coteste domande, originalmente, per riconoscere la fondatezza, o meno, del reclamo; nè poteva apporsi al ricorrente la mancata esibizione delle medesime, avendo egli fatto le opportune istanze per ottenerne il richiamo, ma inutilmente; e d'altronde incombeva alla stessa Corte il dovere di richiamarle, come, in altre contingenze, aveva fatto, col plauso di questo Supremo Collegio.

Fondato similmente è il quarto mezzo; poichè la legge testualmente esclude dalla elegibilità i condannati per reati di furto, senza fare alcuna distinzione tra furto semplice o campestre; nè facendola dipendere dalla natura della pena inflitta, ma dal titolo del reato, secondo la definizione datane dal Codice penale, al quale naturalmente *deve aversi riguardo;* siccome è stato costantemente ritenuto.

Omissis. Per tali motivi la Corte cassa la sentenza della Corte di Appello di Trani, e rinvia, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 16 maggio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SIOTTO.

Comune di Carmagnola (avv. Rossi) — Comune di Carignano

Consorzi di Comuni per mantenimento di un ponte — Controversie — Competenza giudiziaria.

Spetta all'autorità amministrativa decidere sulle controversie che possono sorgere tra Comuni costituiti in

consorzio pel mantenimento di un ponte e pel riparto del reddito derivante dal passaggio sul ponte medesimo.

Il Comune di Carignano ripete la competenza giudiziaria dal rapporto di comunione posto in essere colla stipulazione del 1613.

Ma non ricorda che nel 1896 per cancellare dal suo bilancio lo stanziamento relativo al ponte Po adduceva essere cessato il reddito fin allora ricavato da cotesto passaggio, non servire più lo stesso ponte ad allacciare strade comunali, non essere più giovevole al suo commercio, ragioni tutte che, connettendosi all'interesse della generalità, devono essere apprezzate con criteri amministrativi.

Giustamente fu osservato dal Comune di Carmagnola che il contratto del 1613, sia per l'obbietto sia per la finalità, non diversifica dai consorzii disciplinati dalla legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici; consorzii dai quali sorge comunione d'interessi, non di diritti.

Per questi motivi, dichiara la incompetenza giudiziaria.

SEZIONE CIVILE.

(Sentenza 18 aprile 1899)

Presidente ff. ROCCO-LAURIA — *Relatore* TIVARONI.

Arpa (avv. Manzoni) — Azzara ed altri.

Liste elettorali — Iscrizioni fatte di ufficio dalla Commissione provinciale — Documenti — Termine per produrre ricorso — Decorre dal giorno della pubblicazione della lista rettificata nell'albo pretorio comunale — Motivi di ricorso — Indicazione delle disposizioni di legge su cui si fondano — Omissione e inattendibilità.

La Commissione provinciale può iscrivere d'ufficio nelle liste elettorali coloro pei quali risulta da nuovi documenti che hanno i requisiti necessari. E di fronte all'affermazione della Commissione non smentita da alcuna prova contraria deve ritenersi la iscrizione debitamente fatta in base a nuovi documenti.

Dal non essere stati i documenti in questione rimessi dalla Commissione al Comune entro il giorno 30 maggio (art. 51) non si può dedurre che essi non si trovassero presso la Commissione medesima.

Il termine per impugnare le decisioni della Commissione provinciale decorre dal giorno in cui la lista permanente, rettificata dalla Commissione comunale in conformità della decisione della Commissione provinciale, è pubblicata nell'albo pretorio comunale (1).

Chi pertanto voglia impugnare le decisioni della Commissione provinciale deve dimostrare che i documenti in base ai quali la Commissione deliberò la iscrizione dei nuovi elettori non fossero stati rimessi al Comune pel giorno in cui ebbe luogo la pubblicazione della sudetta lista permanente nell'albo pretorio.

Sono inattendibili le deduzioni fatte contro la sentenza della Corte di appello senza indicare le disposizioni di legge su cui sono fondate.

Considerato in diritto doversi respingere senza esame il primo mezzo del ricorso non contenendovisi l'indicazione degli articoli su cui è fondato (art. 523, n. 4 Codice procedura civile);

Considerato sul secondo mezzo che l'Arpa impugnò dinanzi alla Corte di merito la decisione 18 aprile 1898 della Commissione elettorale provinciale di Girgenti sostenendo che aveva esorbitato dalle sue attribuzioni e violato l'articolo 50, capov. 2° della legge comunale e provinc. (1894), iscrivendo d'ufficio sulle liste 168 elettori senza i documenti prescritti. Ed, a provare l'inesistenza di tali documenti presso la Commissione, esibì una lettera in data 20 giugno 1898 del Regio Commissario straordinario per la disciolta Amministrazione comunale di Sciacca attestante che i documenti posti a corredo della domanda diretta alla Commissione elettorale provinciale per iscrizioni nelle liste di Sciacca non si trovavano in quell'ufficio.

Senonchè la Corte confutò l'assunto del ricorrente osservando « che contro le sue nude asserzioni relative a 164 elettori iscritti d'ufficio stava la esplicita affermazione della

(1) La giurisprudenza delle Corti di appello non è costante sul punto se il termine concesso ai non interessati per ricorrere alla Corte d'appello decorra dal primo oppure dall'ultimo giorno della pubblicazione della lista permanente rettificata. La Cassazione di Roma ritenne che decorresse dal primo giorno, in conformità della presente sentenza, con quella del 14 febbraio 1891 (*Legge*, 1891, II. pag. 510) e del 15 luglio 1895 (*Legge*, 1895, vol. II, pag. 365). Ma ci si permetta di osservare che la soluzione data, assai plausibile di fronte all'art. 51 del testo unico del 1889, diventa discutibile a senso dell'art. 47 del nuovo testo unico del 1898.

Commissione che essi possiedono i requisiti voluti per l'elettorato i quali specificò per ciascuno degli individui di cui ordinò l'iscrizione. »

Aggiunse la Corte: « che la prodotta lettera del Regio Commissario del Comune, la quale afferma di non trovarsi nell'ufficio comunale i documenti posti a corredo della domanda diretta alla Commissione provinciale, non prova che questo Consesso abbia iscritto i 164 cittadini senza la documentazione dei rispettivi titoli all'elettorato, ma solo depone il fatto che ancora i relativi documenti non erano stati trasmessi all'ufficio comunale. »

Ora indiscutibilmente corrette si appalesano tali ragioni addotte dalla Corte per dimostrare che la lettera del Regio Commissario non era idonea a somministrare la prova della inesistenza dei documenti di cui trattasi presso la Commissione provinciale. Essendo evidente che quei documenti potevano trovarsi presso la medesima quantunque non rimessi all'ufficio comunale a tutto il 20 giugno e non essendo dato comprendere in qual modo, dalla omessa o ritardata rimessione degli stessi, possa dedursi la conseguenza che non siano stati esibiti alla Commissione suddetta.

Nè con le addotte ragioni furono violati dalla denunziata sentenza gli art. 50, 51, 53, legge com. e prov. (1894).

Non il primo, avvegnachè la Corte, dopo avere esattamente riconosciuto in diritto che la Commissione provinciàle può iscrivere d'ufficio soltanto coloro pei quali risulti da nuovi documenti che hanno i requisiti necessarii, ritenne incensurabilmente in fatto che di fronte alle affermazioni della Commissione provinciale non smentite da alcuna prova contraria, non poteva dubitarsi che i 164 cittadini di cui trattasi fossero stati iscritti in base a nuovi documenti.

Non violò del pari l'art. 51, imperocchè non disconobbe che la Commissione provinciale avesse il dovere di rimettere al Comune i documenti in questione entro il giorno trenta maggio, nè disconobbe che a tale dovere essa aveva mancato, ma aggiunse correttamente, giusta il suesposto, che da ciò non era lecito il trarre la conseguenza che quei documenti non si trovassero presso la Commissione medesima.

Così non può essere accusata la Corte d'appello di violazione dell'art. 53 qualora si consideri che la lista permanente unica del Comune di Sciacca per l'anno 1898,

stata rettificata dalla Commissione comunale in conformità della decisione della Commissione provinciale, fu pubblicata all'albo pretorio comunale il 21 giugno 1898 e che per ciò, a sensi del citato articolo, solo dal detto giorno cominciò a decorrere ai riguardi dell'Arpa il termine per impugnare la decisione della Commissione provinciale. Ora, non avendo egli provato e nemmeno asserito che nel 21 giugno non si trovassero ancora all'ufficio comunale i documenti in parola, non può sostenere che la loro mancanza a quell'ufficio, fino a tutto il 20 giugno menomasse o frustrasse il diritto di ricorso garentitogli dall'art. 53.

Viene meno pertanto eziandio l'accusa che la denunziata sentenza abbia violato tale articolo reputando indifferente alla ragione del decidere la mancata rimessione al Comune dei predetti documenti fino al 20 giugno.

Cadono in fine da sè le ulteriori censure mosse alla Corte non avendo indicato l'Arpa su quali disposizioni di legge sono fondate.

Laonde devesi respingere anche il secondo mezzo del ricorso.

Per questi motivi rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE CIVILE.

(Sentenza 28 aprile 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* TIVARONI.

Garda (avv. Pascale) — Gullo e Crotta.

Consiglieri comunali — Ineleggibilità — Art. 23 della legge com. e prov. 4 maggio 1898 — Non comporta interpretazione estensiva — Eleggibilità di chi è semplice commesso in un negozio che ha l'appalto di fornitura di dati oggetti al Comune.

Scopo dell'art. 23 della legge com. e prov., testo unico 4 maggio 1898, il quale stabilisce e specifica le cause d'ineleggibilità a consiglieri comunali nell'avere direttamente o indirettamente parte nei pubblici servizi retribuiti o sovvenuti dal Comune, è di impedire il necessario conflitto di interessi che deriverebbe, riunendosi nella stessa persona le qualità di sorvegliante e sorvegliato.

Le specifiche indicazioni di detto articolo escludono una interpretazione estensiva.

E pertanto la qualità di commesso con assegno fisso in un negozio che abbia l'appalto della fornitura di oggetti di segreteria a un Istituto di educazione amministrato dal Comune, ed al Comune stesso, non può rendere ineleggibile chi riveste essa qualità; neanche se il commesso sia figlio dello appaltatore.

(*Omissis*). Considerato, che ai sensi dell'art. 23 della suindicata legge speciale sono ineleggibili a consiglieri comunali coloro i quali direttamente o indirettamente hanno parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti nell'interesse del Comune, od in società ed imprese aventi scopo di lucro, sovvenute in qualsiasi modo dal comune medesimo.

Con questa disposizione il legislatore intese di impedire che si riuniscano nella stessa persona le qualità di sorvegliante e sorvegliato, sanzionando la legale impossibilità della coesistenza di uffici tra loro ripugnanti; intese di rendere impossibile il necessario conflitto degli interessi esistenti fra il sindacatore ed il sindacato.

Ed egli è pur ugualmente certo che il disposto in esame contiene un'indicazione tassativa che dà origine alla ineleggibilità e la specifica nel fatto della partecipazione diretta od indiretta in uno dei servizii o rapporti giuridici ivi contemplati.

Donde consegue che, essendo nella disposizione stessa escluso il carattere semplicemente dimostrativo, non è ammessibile a suo riguardo una interpretazione estensiva.

Ciò premesso il Supremo Collegio osserva essere costante in causa, come pur riconobbe la Corte di merito, che l'Oreste Garda è commesso con assegno fisso nel negozio del padre, il quale ha l'appalto della fornitura degli oggetti di cancelleria al Convitto civico amministrato dal Comune ed è provveditore inoltre di simili oggetti al Comune stesso.

Ora, di fronte al suesposto, d'intuitiva evidenza appare che la indicata qualità di commesso non rendeva ineleggibile l'Oreste Garda a consigliere comunale di Ivrea. Imperocchè, se in tale qualità egli ha diritti e doveri verso il padre, nessuno ne ha giuridicamente verso il Comune con

cui non contrasse alcun rapporto contrattuale. Nè potrebbesi sostenere che nella qualità stessa egli abbia una partecipazione qualsiasi, diretta o indiretta, nei detti rapporti. E poichè veruna responsabilità gli può incombere di fronte al Comune e veruno interesse a lui lo vincola in dipendenza dell'appalto di cui trattasi, egli è indiscutibile che nell'Oreste Garda consigliere comunale non si possono confondere le funzioni di sorvegliante e di sorvegliato, di sindacatore e di sindacato, e che di conseguenza sotto tale aspetto non gli sia applicabile la disposizione del citato art. 23 che, giova il ripeterlo, essendo tassativo, non consente un'interpretazione estensiva.

Considerato non essere ineleggibile il Garda Oreste sebbene figlio del proprietario del negozio che ha i surriferiti vincoli contrattuali col Comune.

Mentre (come rettamente osservarono in proposito i giudici del merito) « la legge che non muove da un esagerato concetto di diffidenza, per cui debba ognuno essere sospettato di disonestà, non ha posto fra le cause d'incapacità alle funzioni di consigliere comunale il rapporto di parentela prossimo con colui che ha ragioni di interesse col Comune, perchè il contrasto delle posizioni allora è solo ipotetico ed ideale; ma vuole, onde si proclami l'esclusione, che esista un'interessenza diretta, od anche indiretta nell'affare che deve essere gerito a prò del Comune; caso in cui il cimento degli interessi è reale ed effettivo. »

Nè è dato comprendere in qual guisa la Corte, dopo tali osservazioni, abbia potuto dichiarare l'ineleggibilità dell'Oreste Garda a consigliere comunale di Ivrea perchè figlio di Lorenzo Garda.

Con che i magistrati del merito dimenticarono eziandio l'art. 144 della legge speciale in quanto dispone: « Oltre i casi di ineleggibilità stabiliti dagli art. 22 e 23 non può essere nominato sindaco chi ha ascendenti o discendenti che coprano nell'amministrazione del Comune il posto di appaltatore di lavori o di servizi comunali. » Quale disposizione implica di per sè necessariamente che tali ascendenti o discendenti possono essere consiglieri comunali.

E se le due qualità del Garda Oreste, separatamente considerate, non lo escludevano dall'ufficio in parola, non è dato comprendere nemmeno per quali motivi, considerati

congiuntamente, potessero condurre a quell'esclusione; nè la Corte di merito addusse alcuna ragione plausibile a giustificazione del suo contrario assunto.

Per questi motivi, cassa la sentenza, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 22 agosto 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CASELLI

Degli Atti (avv. Nardelli) — Capoccia e Rizzo

Riparto di terra demaniale — Alienazione di quota nel termine del divieto — Competenza prefettizia — Gravame gerarchico — Incompetenza giudiziaria.

Solo il Prefetto, nella qualità di commissario ripartitore, è competente a statuire intorno alle conseguenze dell'alienazione, nel termine del divieto, delle quote assegnate nella divisione di una terra demaniale.

Ed ove il Prefetto, in vista dell'alienazione di una quota, ne privi l'assegnatario e legittimi l'occupazione a favore di altro comunista, contro il suo provvedimento è ammesso il gravame ai termini dell'art. 16 della legge sul contenzioso; ma non è dato al precedente possessore della quota d'istituire azione giudiziaria contro il nuovo assegnatario.

Osserva essere fuori contestazione che la terra di cui si contende aveva fatto parte del demanio comunale di Guagnano, che, quotizzata fra i cittadini del Comune stesso, fu assegnata alla Rizzo anche come rappresentante dei figli minori. Con posteriore ordinanza del Prefetto, nella qualità di Commissario ripartitore, ritenendosi di avere la Rizzo alienata sotto forma di un contratto di affitto la detta quota nel termine del divieto, fu assegnata al Degli Atti, legittimandosi così la occupazione della terra stessa per parte del detto Degli Atti.

La ordinanza del Prefetto fu anche sanzionata dal Sovrano.

Osserva che, in vista di tali estremi di fatto, si dimostra evidente la incompetenza dell'autorità giudiziaria a provvedere sulla istanza della Rizzo e dei Capoccia. Imperocchè, ritenuto dal Prefetto di avere alienato la Rizzo

la quota che le era stata assegnata e disposto delle quote stesse, legittimandone la occupazione a favore del Degli Atti, forse non correttamente per essere stato il Degli Atti l'illegittimo acquirente della quota stessa, costituiva la proferita ordinanza un ostacolo tale da non poterlo superare con l'azione intentata. È solo competente il Commissario ripartitore a statuire intorno al fatto che gli si denunzia della alienazione, nel termine del divieto, della quota assegnata nella divisione di una terra demaniale. E contro il provvedimento del Commissario medesimo potrà competere un gravame ai termini dell'art. 16 della legge sul contenzioso amministrativo, ma non sarà dato di istituire qualsiasi azione contro del possessore della quota, il quale giustifichi il possesso medesimo con altra ordinanza di legittimazione.

Mal si avvisava quindi il Tribunale di Lecce di invocare, per giustificare la competenza dell'autorità giudiziaria, la disposizione dell'art. 4 della citata legge sul contenzioso amministrativo, affermando di potere in forza della disposizione medesima esaminare la legalità o meno della ordinanza del Prefetto per decidere se con l'ordinanza stessa si fosse o pur no leso un diritto della Rizzo e dei Capoccia. Quella ordinanza era emessa da quell'autorità sola competente a decidere dell'alienazione delle quote e quindi costituiva una statuizione, contro la quale, se competevano gravami, non si sarebbero potuti proporre con una azione diretta innanzi ai magistrati ordinarii.

Per questi motivi, cassa, senza rinvio, per incompetenza del magistrato adito la sentenza, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 5 giugno 1899)

Presidente CASELLI — *Relatore* BANDINI

Società della Ferrovia Fiumicino-Pontegalera (avv. Alasia) — Ministero dei Lavori Pubblici (avv. erar. Barracani)

Ferrovia — Decadenza della concessione — Se si operi «ipso iure» — Diritti del concessionario in seguito alla decadenza — Azione giudiziaria.

La decadenza dalla concessione di una linea ferroviaria, nei casi indicati negli art. 251 e 255 della legge

sulle opere pubbliche, si opera di pieno diritto *e non è necessario che l'autorità concedente la riconosca e dichiari avvenuta.*

Il concessionario, pertanto, quando si avverino le condizioni previste in detti articoli, può sempre adire l'autorità giudiziaria per far dichiarare la decadenza, e far valere i diritti che, secondo la citata legge, conseguono dalla decadenza medesima: cioè il diritto al duplice esperimento d'asta, per trovare un successore nella concessione, che si renda acquirente dei lavori eseguiti e dei materiali apprestati, ed il diritto di ottenere dalla stessa Amministrazione concedente il pagamento dei lavori e materiali, nel caso che gli esperimenti d'asta riescano inutili.

Omissis. Considerato che non può dirsi altrettanto infondato il secondo dei proposti motivi, corrispondente alla seconda delle tesi alternativamente sostenute dall'odierna ricorrente, imperocchè la violazione dell'art. 255 della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865, allegato *F*, e degli altri articoli della legge medesima in quello richiamati, obbiettata con questo secondo motivo alla sentenza in esame, sussiste effettivamente, e può essere senza troppa difficoltà dimostrata.

E di vero, come seconda tesi l'odierna ricorrente sosteneva e sostiene di essere essa nel diritto di reclamare l'applicazione di quella speciale procedura che è tracciata negli articoli 251, 252 e seguenti della legge sulle opere pubbliche, ed avere perciò la Regia amministrazione dei lavori pubblici, nella sua qualità di autorità concedente, la correlativa obbligazione di prestarsi alla costituzione di quel Collegio arbitrale, che ai termini degli articoli di legge ora ricordati deve stabilire inappellabilmente il prezzo di stima dei terreni acquistati, dei materiali utili provvisti e delle parti delle opere da lei già eseguite; perchè essa Società, essendo da oltre 10 anni in istato di liquidazione, per non dire fallimento, è certamente decaduta dalla concessione, e la sua decadenza, oltre ad essere stata già deliberata e riconosciuta dalla Regia amministrazione col suo atto d'intimazione del 14 febbraio 1895, deve ritenersi avvenuta di pieno diritto *ipso jure.*

In relazione a questo assunto l'impugnata sentenza ha osservato:

Che il Ministero, non avendo interesse di insistere nella minacciata decadenza, aveva creduto di non dare esecuzione alla fattane minaccia. Nè poteva ammettersi l'assunto, che sia in facoltà della parte, contro cui è dettata una sanzione, il chiedere l'applicazione della sanzione stessa, quando l'altra parte, che avrebbe il diritto di domandarla, non intende di darvi seguito;

Che d'altra parte gl'invocati articoli della legge sulle opere pubbliche, se stabiliscono la decadenza del concessionario, nel caso che si renda inadempiente alle prescrizioni del Governo, hanno inteso con ciò di provvedere ad un pubblico interesse dello Stato, che non può per fermo permettere che l'esercizio di una ferrovia aperta al pubblico venga a interrompersi per l'inerzia del concessionario;

Che a questo non può essere quindi lecito, per l'accidentale interesse che in lui sorga di abbandonare la proprietà della ferrovia, di costringere il Governo a dichiararlo decaduto dalla concessione, quando esso Governo, che è unico giudice delle misure che gli convenga di prendere per la pubblica utilità del servizio ferroviario, trovando di potere all'uopo provvedere nonostante le inadempienze del concessionario, non reputi opportuno che si faccia luogo alla decadenza di lui per sostituirgli, mediante l'esperimento degli incanti, un altro concessionario;

Che la pretesa della Società tanto meno si regge, in quanto che sembra fuori di dubbio che la linea in questione sia passiva, di guisa che, essendo assai improbabile che gli incanti riuscissero ad un utile fine, si ridurrebbe nell'ultimo risultato l'effetto della domanda in esame a quello di obbligare lo Stato a rendersi acquirente delle opere ferroviarie, quando nessun obbligo può esso avere, salvo che non sia la necessaria conseguenza del voluto ed attuato procedimento in danno del concessionario.

Ora, se incensurabile può dirsi l'apprezzamento che i giudici del merito hanno fatto dell'atto di intimazione del 14 febbraio 1895, certamente censurabili sono le surriferite loro osservazioni, in quanto si riferiscono alle disposizioni contenute negli articoli 251 e 255 della legge sulle opere pubbliche; imperocchè colle anzidette loro osservazioni hanno

esplicitamente disconosciuto che la decadenza dalla concessione ha luogo di pieno diritto, tanto nel caso contemplato nell'art. 251, quanto nei casi contemplati nel successivo articolo 255, non è punto nell'arbitrio della autorità concedente il riconoscerla e dichiararla avvenuta; e che il concessionario, anche quando è decaduto, giusta le suindicate disposizioni, conserva sempre qualche diritto da far valere verso l'autorità concedente, e non può essergli negata l'azione per sperimentare in giudizio quei suoi diritti conseguenziali all'avvenuta sua decadenza.

Il fatto giuridico della decadenza dalla concessione, avente per oggetto la costruzione e l'esercizio di una ferrovia, si opera di diritto nel caso previsto dall'art. 251, nel caso cioè che alla scadenza del termine fissato pel compimento ed apertura della linea il concessionario non abbia dato piena esecuzione alle contratte obbligazioni; perchè è lo stesso art. 251 quello che sancisce in lettera, che in questo caso il concessionario incorre di pieno diritto nella decadenza, senza che occorra alcuna costituzione in mora della concessione. Ed ha pur luogo di diritto nei casi regolati dal successivo art. 255, nei casi cioè che venga ad interrompersi per un evento qualunque l'esercizio di una linea già compiuta ed aperta al pubblico; perchè anche per questi casi il legislatore usa il verbo « decadere » in modo imperativo « decadrà », e richiede soltanto una preventiva assegnazione di termine e di costituzione in mora per parte della autorità superiore che abbia preso le misure necessarie per assicurare provvisionalmente il ristabilimento del servizio pubblico.

Ma tanto in questi casi d'interruzione dell'esercizio, quanto nel caso di mancato compimento della linea nel termine stabilito, la legge non autorizza la pubblica Amministrazione ad arricchirsi indebitamente a carico del concessionario decaduto, e riserva a quest'ultimo esplicitamente tanto il diritto ad un duplice esperimento di asta onde trovare un successore nella concessione, che si renda acquirente dei lavori eseguiti e dei materiali apprestati, quanto il diritto di ottenere dalla stessa Amministrazione concedente il pagamento dei lavori e materiali surricordati, nel caso che gli esperimenti dell'asta riuscissero inutili.

Per l'esercizio di questi due diritti la legge sulle opere

pubbliche traccia uno speciale procedimento cogli articoli 252, 253 e 254, pur richiamati col successivo art. 255. E data l'esistenza di tali diritti, ognuno agevolmente comprende che nulla vi ha di assurdo che un concessionario decaduto adisca l'autorità giudiziaria, onde sia riconosciuta e dichiarata questa sua condizione e la conseguente obbligazione dell'Amministrazione concedente di prestarsi all'attuazione del procedimento speciale superiormente indicato. La sentenza pertanto, che ha ciò disconosciuto, ha patentemente violato tutte quante le disposizioni contenute nei più volte citati articoli dal 251 al 255 della legge sulle opere pubbliche.

Per questi motivi, la Corte cassa e rinvia, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 5 luglio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SIOTTO

Società Italiana per le Strade Ferrate secondarie della Sardegna (avv. Marchesini) — Congiu (avv. Poddigue)

Espropriazione per pubblica utilità — Deposito dell'indennità — Questione se con esso sia liberato l'espropriante dal rimborso delle spese di svincolo della somma depositata — Competenza giudiziaria.

E di competenza dell'autorità giudiziaria la questione se il deposito della indennità, prescritto per le espropriazioni per utilità pubblica, liberi l'espropriante da ogni obbligazione in ordine al rimborso delle spese necessarie per lo svincolo della somma depositata, tanto se si sostenga dovere l'espropriante corrispondere il solo prezzo della cosa espropriata, quanto se si assuma essere nel deposito comprese anche le spese predette.

La domanda della Congiu si limitava al rimborso delle spese incontrate per svincolare le due polizze di deposito, ordinato dal Prefetto di Cagliari in ordine alle lire 97.50 prezzo del terreno espropriato, ed in verità non si vede come le lire 42,25, importo delle spese domandate dopo la riscossione del prezzo, possano prendere le sembianze di residuo di una maggiore obbligazione, per inferirne la incompe-

tenza del Conciliatore in base all'art. 72 ultimo alinea codice di procedura civile.

Giustificato pure l'assunto che il deposito liberi l'espropriante anche quando sia ristretto al solo prezzo della cosa espropriata, senza riguardo alle spese necessarie per svincolare il deposito, dovrebbe riconoscersi che la domanda diretta ad ottenere il rimborso delle spese occorse per poter riscuotere il prezzo, non sono nè parte nè residuo dell'obbligo del compratore di pagare il prezzo già estinto col deposito, in seguito all'ordinanza del Prefetto.

Migliore fondamento non ha la incompetenza per ragioni di materia, sia che si ponga la questione sotto il profilo già accennato, che il deposito comunque valga a liberare l'espropriante, sia che si voglia esaminarla sul punto di fatto, se il deposito comprenda o non comprenda le spese, si fa manifesta la competenza dell'autorità giudiziaria.

Nelle due ipotesi si contende ugualmente dei rapporti giuridici tra venditore e compratore, che rimangono inalterati di fronte alla ordinanza prefettizia diretta unicamente a tutelarli, nell'atto stesso che si concilia con la esecuzione dell'opera pubblica.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 17 maggio 1899).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUGLIESE.

Società Italiana per le strade ferrate del Mediterraneo e Sacconi (avv. Cravera) — Locinico (avv. Daneri).

Strade ferrate — Obbligo di vigilanza sui passaggi attraverso le medesime — Azione per rifacimento di danni — Competenza giudiziaria — Quando il giudizio in grado di ricorso possa dirsi esaurito con la sentenza della Corte di Cassazione di Roma a Sezioni Unite.

Per le combinate disposizioni degli art. 213 della legge sui lavori pubblici e 13 del regolamento 31 ottobre 1873, n. 1687, per la sorveglianza governativa dell'esercizio delle strade ferrate, tutti indistintamente i passaggi attraverso le ferrovie abbisognano di particolare sorveglianza; e non possono essere abbandonati alla discrezione e al capriccio dei passanti.

Ove perciò non si faccia disputa sulla bontà o meno del sistema di costruzione delle linee e dei passaggi, ma l'azione per risarcimento di danni sia fondata sulla mancata vigilanza prescritta dalla legge, è competente l'autorità giudiziaria a conoscere e decidere dell'azione medesima.

Quando l'unico mezzo di ricorso alla Corte Suprema contro il pronunziato del giudice di merito riguardi solo la quistione di competenza, e la Corte Suprema riconosca la competenza giudiziaria, ed in conseguenza competentemente emesso il giudizio del magistrato di merito, in tal caso il giudizio in grado di ricorso può ritenersi esaurito con la pronunzia della Corte di Cassazione di Roma a Sezioni Unite.

Considerato in diritto che l'unico motivo addotto dai ricorrenti sia del seguente tenore:

« *Mezzo.* — Violazione degli articoli 2, 3 e 4 della legge sul contenzioso 20 marzo 1865, allegato *E*, ed articoli 1 e 4 della legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865, allegato *F*, ed erronea applicazione dell'art. 213 della stessa legge, ed articolo 13 del regolamento per la polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate, approvato con R. D. 31 ottobre 1873. »

La ragione, dalla quale il ricorso ha creduto poter ricavare la violazione delle citate disposizioni di legge nei rapporti con la incompetenza dell'autorità giudiziaria, può dirsi consista in sostanza, e si concreti, nel ritenere che impegnandosi nella causa presente (allo scopo di decidere se siavi, o meno, luogo al diritto di risarcimento dei danni), una disputa circa la bontà, o meno, circa la convenienza, o meno, nei riguardi della sicurezza dei cittadini costretti a transitare sul passaggio a livello, del sistema di catenelle a gancio libero, verrebbesi a consentire al magistrato la cognizione di una materia tecnica, devoluta esclusivamente, per intrinseca natura sua, alla giurisdizione amministrativa, che è preposta alla osservanza delle norme speciali e dei determinati criteri occorrenti alla costruzione delle vie ferrate e dei loro accessori. E cotesta ragione d'incompetenza crede il ricorso di venire rafforzando col ricordare che la Società, essendo concessionaria dello Stato,

e avendo da questo ricevuto e dovendo a questo restituire le linee nelle condizioni nelle quali furono costruite, il sindacato dell'autorità giudiziaria su i provvedimenti adottati da questo ente, Governo, *jure imperii*, in ordine al modo di costruzione e di tutela eccederebbe dai limiti naturali fissati *ex lege* alla giurisdizione dell'autorità medesima.

Cosiffatte riflessioni, però, che costituirebbero il sustrato delle doglianze racchiuse nell'unico motivo del ricorso e delle accuse, quindi, formulate a carico del pronunziato della Corte d'appello genovese, sono assolutamente respinte dalle esplicite considerazioni della sentenza, ed anco, se volessero disaminarsi nella loro entità giuridica, si rivelerebbero prive di fondamento.

La sentenza, infatti, ebbe cura di dichiarare essere addirittura un non senso il parlare, sebbene vagamente, di competenza a giudicare, non trattandosi già (sono parole testuali del pronunziato) di discutere la bontà dei sistemi adottati per la chiusura dei passaggi a livello. La parte attrice li accetta come sono, ma vuole dimostrare che la disgrazia non sarebbe avvenuta se fosse stata adoperata maggior diligenza nella sorveglianza del passaggio, ecc., ecc.

Ora, avendo il magistrato di merito, che è giudice sovrano nella intelligenza e definizione della natura e dei confini della materia di contesa sottoposta al suo esame, creduto di limitare in cosiffatto modo l'indole della controversia, facendosi forte anche della accettazione esplicita dell'attore di tutto quanto riguardar potesse il sistema di costruzione, *talis qualis erat*, è evidente come ogni disputa, che si fosse potuta venir ventilando intorno alla bontà, o meno, di tale sistema era assolutamente messa fuori dell'orbita naturale della lite, ed è del pari evidente che i confini di questa, già legittimamente fissati dal giudice di merito, non possono subire alterazioni di sorta in questo supremo stadio del giudizio stesso. *Ubi coepta est, ibi lis et finienda est. L. un. Cod. de lit. contest.* E tanto più degna d'interesse, nel caso concreto, apparisce la definizione dei limiti della controversia, in quanto che la stessa Corte d'appello non aveva mancato di premettere una proposizione fondamentale in rapporto all'indole dell'azione (risarcimento di danni) e desunta dalle disposizioni di legge che dovevano essere applicate.

Ella aveva detto essere antigiuridica e non pratica la distinzione fra passaggi a livello e passaggi pedonali escogitata dalle parti appellanti, oggi ricorrenti, a solo scopo di difesa, avvegnachè tanto per l'art. 213 legge sui lavori pubblici e quanto per l'art. 13 del regolamento 31 ottobre 1873, n. 1687 (e per la identità di ragione informatrice di queste disposizioni) era da ritenere che tutti indistintamente cotesti passaggi attraverso le ferrovie abbisognassero di particolare sorveglianza e non potessero essere abbandonati alla discrezione e al capriccio dei passanti. Proposizione giuridica cotesta, che come affermazione sintetica dell'*id quod disputandum sit*, circoscrive all'esame dell'osservanza, o meno, di questa vigilanza che secondo la Corte d'appello era imposta dalla legge senza distinzione di sorta. Proposizione e sintesi, giuridicamente vere, dalle quali esula assolutamente ogni concetto di investigazione sulla bontà, o meno, del sistema di costruzione delle linee e dei passaggi. Si doveva vigilare (dice il giudice di merito) perchè ciò costituisce un obbligo *ex lege;* la indagine sul se siasi, o no, adempiuto a questo precetto nella sera del 30 aprile 1895 costituisce la essenzialità della materia in esame nei rapporti con le conseguenze che vennero deplorate dall'attore in giudizio. Ma se anche si volesse esaminare per poco la sollevata quistione di competenza, facendo astrazione per un momento da ciò che opportunamente ebbe a considerare il giudice di merito, si verrebbe nella stessa giuridica necessità di respingerla per il fondamento che le manca.

Sia costruttrice della ferrovia la Società ricorrente, sia ella concessionaria dell'ente Governo costruttore, il fatto che ha dato luogo alla proposizione del giudizio, alla messa in movimento dell'azione, non sarebbe mai compiuto *jure imperii* e sottratto *ex se* alla cognizione dell'autorità giudiziaria nei rapporti delle conseguenze da esso derivate, in quelle, cioè, della lesione del diritto del cittadino. Esso avrebbe avuto luogo soltanto per effetto della gestione dell'esercizio, indipendentemente da quello che lo Stato avesse, col diritto insindacabile d'imperio, e nell'interesse della universalità, creduto di costruire secondo i suoi fini e secondo determinato e preferito tipo di costruzione, e sarebbe avvenuto durante la gestione e l'esercizio.

L'azione di Locinico Gaudenzio non è davvero indirizzata a censurare queste costruzioni, questi fini e questi tipi, nè fa dipendere dalla censura di tutte cotali cose il fondamento del chiedere la rifazione del danno derivatogli dalla morte della sua consorte.

Nulla di tutto ciò: egli si lamenta di ciò che ha relazione con la gestione della ferrovia e del passaggio a livello, e quindi si è proprio in tema di assoluta, esclusiva competenza giudiziaria. Sono gli effetti, la esplicazione dell'atto compiuto *auctoritate imperii*, che vengono in esame, e di essi la cognizione è affidata dagli articoli 2 e 4 della legge sul contenzioso amministrativo al tribunale ordinario.

Nè può passarsi senza farla rimarcare un'osservazione relativa allo scopo veramente pratico del ricorso quale chiaramente emerge dalla dizione e dallo spirito di esso. Si censura la sentenza per avere ritenuto la competenza dell'autorità giudiziaria nel respingere i tre capitoli di prova formulati dagli odierni ricorrenti.

In altri termini era intendimento di costoro, era loro speranza di far derivare la incompetenza dalla evasione, dallo esaurimento di questi capitoli di prova testimoniale se fossero stati ammessi. Ma, a prescindere dal considerare che la competenza *ratione materiae* deve proporsi *ante omnia* ed incondizionatamente farla sussistere *ex se*, egli è costante in fatto che, tanto il giudice di prima sede, quanto quello di seconda, hanno creduto di dover respingere questi tre capitoli, reputandoli, con sovrano giudizio, irrilevanti anche di fronte al fatto che gli appellanti neppure avevano osato (dice la sentenza) di contestare la evidente rilevanza di quelli presentati dall'attore e ammessi dal tribunale.

Ha considerato che esaminata così la causa nei rapporti con l'unico motivo presentato dal ricorso, il quale totalmente ed esclusivamente riflette l'eccezione d'incompetenza giudiziaria, e non essendosi presentato dal ricorso alcun altro mezzo, che potesse essere indirizzato ad investire la decisione denunciata in qualsiasi altra parte, che questa essenziale unica quistione di competenza, direttamente od indirettamente, non rifletta, sia il caso di ritenere esaurito con la presente sentenza il giudizio in grado

di ricorso perchè esaurita la materia creata dal ricorso stesso senza bisogno di arrecare ulteriore dispendio e disagio alle parti, che contendono, rinviandole davanti la Cassazione regionale, alla quale fu diretto il ricorso.

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 18 maggio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PETRELLA

Società « La Veloce » (avv. Tripepi) — Ministero della marina (avv. erar. Silvestre)

Determinazione della competenza — Forma e sostanza della domanda — Liquidazione di premio di navigazione in misura inferiore — Se importi questione di diritto — Competenza giudiziaria — Dati tecnici e mezzi del diritto giudiziario.

Per decidere di una questione di competenza non bisogna fermarsi alla forma della domanda, ma guardare invece alla sostanza di essa (1).

E' sostanza di una domanda quella parte della medesima colla quale, affermandosi erroneamente fatta dall'autorità marittima la liquidaziane di un premio concesso per legge a Società di navigazione, si dica con ciò violato un diritto, per cui ricorre la competenza ordinaria (2).

(1-2) Oltrechè per la distinzione tra forma e sostanza, questa sentenza è rimarchevole per lo svolgimento dato nella specie al concetto della questione di diritto ai riguardi della competenza ordinaria, e conseguente estensione della competenza stessa.

E' difatti notevole sotto il primo punto di vista per essersi giustamente con essa ravvisata una quistione di giure anche in una doglianza di liquidazione di premio, dipendente da legge, inferiormente al vero, e così in ordine alla misura e quantità concreta del premio stesso; e ciò pel riflesso che pure nell'attribuire in meno una somma dipendente da tale causa ci è sempre una quistione di mio e di tuo.

Si è poi avuto occasione di dare maggiore latitudine alla competenza ordinaria colla presente sentenza in quanto colla medesima non solo è stato riconosciuto che una simile liquidazione in meno, e, pel concorso anche in più, involva questione di diritto, ma quanto per essersi, alla non lieve obiezione di possedersi in sede amministrativa mezzi più adatti per siffatta liquidazione, bene risposto che anche la procedura comune offre al magistrato ordinario i mezzi all'uopo valevoli.

Si ha questione di diritto anche quando unicamente si disputi sulla misura e sulla quantità concreta di un premio dipendente da legge.

Nè la competenza ordinaria vien meno per non essersi specificata la cifra determinata del premio; nè pel riflesso che le ricerche tecniche cui dà luogo tale liquidazione riescano più facili all'autorità amministrativa anzichè alla giudiziaria; poichè ove abbisognassero dei dati tecnici, il diritto giudiziario comune appresta i mezzi all'uopo valevoli.

Considerato che sebbene, fermandosi alla parvenza, la domanda della Società di Navigazione generale sembri voglia sottrarsi allo esame del giudice ordinario, pure la sostanza di essa indubbiamente ve la sottopone. Difatti, a stare alla parvenza, parrebbe essersi chiesto la revoca o lo annullamento del provvedimento ministeriale, e questo al certo non potrebbe mai essere pronunziato dall'autorità giudiziaria; ma la sostanza invece della domanda è che la liquidazione del premio, che si afferma erroneamente fatta dalla autorità marittima, viola quel diritto che la legge conferisce alla Società per avere eseguito i due viaggi sopra indicati.

E che di diritto si tratti è evidente, nè le parti possono dubitarne; imperocchè la disputa fra loro versa non sul se la legge conferisca un premio, non sul se pei viaggi del « Duca di Galliera » la Società istante abbia il premio guadagnato, ma unicamente sulla misura, sulla quantità concreta di tal premio, cioè della somma nella quale il premio dev'essere pagato, avendola l'Amministrazione della marina liquidata in lire 9961.95, e la Società pretendendo di più; e così essendo, è certo essere il tema della causa tutto di competenza dell'autorità giudiziaria.

La quale competenza poi non può venir meno solo perchè nella domanda non si vede specificato in cifra determinata il premio che la Società attrice sostiene a lei dovuto, primamente perchè la materia dedotta in lite, essendo quella che è, indipendentemente dalla maniera nella quale s'incarna negli atti citatorii, non può certo mutare d'indole giuridica sol perchè si propongono domande più o meno complete; in secondo luogo poi perchè nella specie

se la Società non ispecificò la somma alla quale essa pretende aver diritto, non però omise di lasciare al magistrato il còmpito di provvedere alla opportuna liquidazione, perocchè nel ricorso non chiese la semplice revoca o annullamento del provvedimento di liquidazione, ma domandò *ogni conseguenza di legge*, che dalla revoca o annullamento derivasse; il che in altre parole voleva dire la attribuzione del premio nella misura derivante dalla interpretazione che essa Società dava alla legge 23 luglio 1896.

Nè in conto di buona ragione, per ischivare la competenza giudiziaria, può aversi quella oralmente addotta delle ricerche tecniche alle quali dà luogo la liquidazione del premio di navigazione, le quali riescono più facili all'autorità amministrativa anzichè alla giudiziaria; imperocchè qui si tratta di interpretazione degli art. 12 e segg. della legge poco innanzi citata, interpretazione che deve senza fallo fare l'autorità giudiziaria, alla quale poi, quando per decidere la controversia abbisognassero dati di accertamenti tecnici, il diritto giudiziario comune appresterebbe i mezzi valevoli all'uopo.

Concludendo, l'autorità giudiziaria non può nè deve revocare o annullare il provvedimento ministeriale contro il quale è insorta la Società di navigazione, ma per contrario è ben competente ad indagare se quel provvedimento lese il diritto della Società al premio dovutole, e fare le opportune dichiarazioni al riguardo ai termini dell'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo.

Per questi motivi la Corte dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria a conoscere della domanda di liquidazione di premio di navigazione, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 17 luglio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PENSERINI

Rossi De Castro (avv. Della Rocca) — Ministeri dell'Interno e della Marina (avv. erar. Avet)

Lago comunicante col mare — Metodo di chiusura della bocca di esso — Igiene pubblica — Limitazione del diritto di godimento — Competenza giudiziaria e amministrativa — Lesione di diritto — Ricognizione del « diritto », possesso o

quasi-possesso del diritto privativo di pesca in lago privato — A chi spetti il dichiarare se l'acqua debba ritenersi privata, o applicabile il R. D. 15 maggio 1884 — Giurisprudenza della Corte riguardo a competenza — Reclamo amministrativo in base al citato decreto.

Quando con atto amministrativo siasi, per ragione d'igiene pubblica, ordinato che la chiusura periodica della bocca di un lago comunicante col mare venga fatta in modo differente da quello praticato per l'innanzi, allo scopo di far conservare al lago costantemente il medesimo livello, onde impedire ristagnamenti nocivi, e tutto ciò senza ne garsi o mettersi in dubbio la proprietà privata del lago stesso, viene a mancare la materia per la competenza dell'autorità giudiziaria.

Se con un tale atto l'amministrazione abbia, non già imposto al proprietario di cedere la sua proprietà, nè permesso che altri ne faccia uso, ma semplicemente limitato il diritto di godimento della proprietà stessa, in quanto il modo di usarne venne ritenuto contrario alla legge ed ai regolamenti sull'igiene e sanità pubblica, non può dirsi che vi sia lesione di diritto nel senso giuridico, nè può pretendersi indennità.

L'autorità giudiziaria è incompetente ad annullare o modificare un atto della pubblica amministrazione, come pure è incompetente a conoscere se in tale atto sussistano o meno le cause o i motivi che lo determinarono.

Nè evvi lesione di diritto allorchè nelle suddette condizioni si imponga al proprietario di un lago così di procurarsi l'autorizzazione del Ministero della Marina, quante volte nell'esecuzione dei manufatti di sbarramento permessi occorra l'occupazione del lido del mare, come di farsi riconoscere dal Prefetto il diritto o il possesso o quasi-possesso del diritto privativo di pesca, nel lago medesimo.

Ove, rispetto ad un provvedimento amministrativo sorga la questione se, ammessa la proprietà di un lago, debba l'acqua del medesimo ritenersi privata e se sia o meno applicabile il R. D. 15 maggio 1884, messo in relazione col regolamento di pari data e con la legge sulla pesca, in quanto trattasi di lago in diretta comunicazione col mare, al quale perciò non si applicano le

disposizioni sulla pesca lacuale, a risolvere siffatta questione è competente l'autorità amministrativa, qualora col suo provvedimento non abbia leso alcun diritto civile.

Per costante giurisprudenza del Supremo Collegio, anche quando la domanda formulata abbia a scopo la rivocazione di un provvedimento amministrativo, tuttavia se esso implica querela per lesione di un diritto civile o politico, è competente l'autorità giudiziaria a conoscere del diritto che si pretende leso, salvo la competenza amministrativa di poi per la revoca del provvedimento lesivo.

In base al detto R. D. 15 maggio 1884, che accorda la protezione del possesso del diritto privativo di pesca, è ammesso il reclamo amministrativo non solo se il Prefetto abbia o no riconosciuto il quasi-possesso di pesca privativa, ma eziandio se venga oppugnata l'opportunità dell'emesso provvedimento (1).

Fatto — Dopo lunga controversia ed istruttoria amministrativa, il Ministero dell'Interno con ordinanza 15 aprile 1895, visti gli art. 36 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849, 83 del relativo regolamento, 150, 159 e 400 del Codice della

---

(1) Poichè con questa sentenza si sono prese risoluzioni gravi anche per le conseguenze, abbiamo creduto opportuno pubblicarla facendola seguire da alcune note su diverse considerazioni della stessa.

Ed affinchè tali note riescissero ordinate e chiare il più che si potesse, ci è parso conveniente presentarle al lettore precedute da un breve sommario.

1. Accenno alla precedente giurisprudenza. — 2. Come di fronte a quella, la presente sentenza costituisca un'eccezione restrittiva. — 3. Riassunto dei fatti fino all'ordinanza impugnata. — 4. Ricorso per illegittimità avanti la IV Sezione e dubbio riguardo alla competenza di essa. — 5. Prospetto riassuntivo delle conclusioni della sentenza riguardo alla competenza. — 6. Come non v'era d'uopo fermarsi a discutere intorno all'autorità competente ad annullare l'atto amministrativo. — 7. Ed all'inverso stavi difetto di quell'ampia trattazione che occorreva per le questioni di diritto, specie per la menomazione del diritto di proprietà. — 8. Disarmonia fra diritto e riconoscimento di questo da parte del Prefetto. — 9. La teoria del possesso e quasi possesso e conseguenza non corrispondente che ne è stata ritratta. — 10. Sulla negata esistenza della lesione di diritto. — 11. Dimostrasi che il regolamento relativo alle acque pubbliche non possa applicarsi a quelle private. — 12. La contrastata ragione dell'igiene e sua erronea applicazione al caso: la longissimi temporis consuetudo — il jus quaesitum *non potevano venir meno. — 13. Sui limiti del giudizio di competenza. — 14. Conclusione.*

1. Dai cultori delle discipline giuridiche erano stati salutati come progresso parecchi recenti responsi della Cassazione di Roma a Sezioni Unite emessi nell'ardua materia dei limiti delle attribuzioni fra l'autorità giudiziaria e quella amministrativa — per essersi coi medesimi dato

marina mercantile, 3 del regolamento sulla pesca marittima approvato con R. D. 13 novembre 1882, n. 1090, ed il R. D. 15 maggio 1884, n. 2503; ritenuto indubitato che la chiusura periodica della bocca di comunicazione del lago Alimini col mare, dalla fine di agosto di ogni anno all'aprile successivo, fa elevare il livello delle acque del lago allagandone le sponde basse, per cui in settembre ed ottobre, quando comincia la espansione, e nel maggio e giugno, quando l'acqua va decrescendo, diventano paludose con decomposizione delle erbe palustri favorita dal calore solare, cagione questa di malaria; onde s'impone il divieto della chiusura del lago nel modo che si esegue, nell'interesse pubblico, come fecero voti il municipio di Otranto, l'ufficio del Genio civile di Lecce, la Commissione speciale inviata sopra luogo dal Prefetto, il Consiglio provinciale sanitario ed il Consiglio superiore di sanità — ordinò:

1° È vietata la chiusura della bocca del lago Alimini comunicante col mare, dall'agosto all'aprile di ogni anno nel modo come attualmente viene eseguita dalla

---

al concetto del diritto un notevole svolgimento ai riguardi della competenza ordinaria, come spesse volte venne fatto rilevare in questa Raccolta, particolarmente a proposito della sentenza *Scagnetti, Ministero dell'interno e Comune di Roma* (V. *Giust. Amm.*, anno corrente, P. III, pag. 42).

Imperocchè con quei responsi in sostanza era stato esplicitamente ritenuto che dovunque vi sia un diritto, sotto qualsiasi forma dedotto in giudizio, tutrice di esso fosse l'autorità giudiziaria (V. anche *discorsi inaugurali* del senatore **Auriti**).

E ciò specialmente all'intento di porre un argine all'invasione del campo del diritto in genere e della *proprietà* privata, in ispecie, non infrequentemente messa a repentaglio dall'autorità amministrativa sotto il ripiego degli atti che da questa si emanano *jure imperii* (cit. *Giust. Amm*).

Mentre d'altra parte, sempre all'intento di dare un giudice ai cittadini per ogni altra questione differente da quella del diritto, e d'impedire che gli atti del potere esecutivo rimanessero senza controllo, venne affermato ancora alla base delle leggi del 1889-90 che la competenza giurisdizionale amministrativa sorga, si svolga e si attui solamente là dove si disputi di meri interessi (V. *Giust. Amm.*, sent. *Errante e Comune di Marsala*, P. III, anno IX, pag. 67).

2. Ma nel caso De Rosa ci è parso che, oltre all'essersi sotto parecchi punti di vista arrestato quel lodevole movimento della giurisprudenza inspirato alla garanzia del diritto, si sia, a sostegno di nuovi concetti restrittivi, con discapito così della tutela del diritto stesso come della competenza ordinaria, ed invece a tutto vantaggio dell'arbitrio amministrativo, fatto ricorso a criterii assai discutibili, e forse anche a metodo di raziocinio che non collima troppo con quello del giurista profondo, del quale il *lucidus ordo* deve costituire il perno della discettazione.

proprietaria del lago stesso baronessa Colomba Rossi vedova De Rosa;

2° La *proprietaria* suddetta è autorizzata a sistemare la bocca stessa di comunicazione con manufatti speciali a buona regola d'arte, i quali, pur impedendo nei mesi in cui ora si effettua lo sbarramento, l'uscita del pesce, permettano piena libertà di movimento dell'acqua, in guisa che il lago mantenga costantemente lo stesso livello;

3° La baronessa Colomba Rossi vedova De Rosa potrà avvalersi dell'autorizzazione di cui sopra, soltanto quando, in seguito ed esibizione del prescritto decreto prefettizio, che le riconosca il diritto esclusivo di pesca nel lago Alimini, da chiedersi ai termini del R. D. 15 maggio 1884, n. 2503, sarà stata autorizzata dal Ministero della Marina ad eseguire e mantenere sulla spiaggia e sul lido del mare, a senso dell'art. 158 del Codice per la marina mercantile e degli art. 757 e seguenti del suo regolamento, le opere a quanto sopra necessarie, mercè l'adempimento di quelle condizioni che il Ministero stesso crederà di prescrivere e

---

E ciò perchè con detto responso, a nostro avviso, non solamente sonosi disconosciuti importanti precedenti di giurisprudenza che bene costituivano una specie di *jus receptum*, non solamente sonosi sconvolti tutti i principii regolatori della competenza giudiziaria ed amministrativa sanciti nella legge del 20 marzo 1865 sul contenzioso, affermati dalla giurisprudenza e dalla dottrina come conquista per la tutela del diritto, ma quanto, applicandosi una disposizione di legge ad un ordine di cose al quale era estranea (1), con una specie di interpretazione che un eminente giurista francese chiamerebbe *giudaica* (2), quasi quasi si è venuto ad abbandonare il diritto privato al beneplacito dell'amministrazione agente, non di raro operante per effetto d'ingerenze illegittime.

Del qual movimento a ritroso, a meno che non abbiano proiettata luce sinistra i così detti Decreti-Legge, non altro potrebbe dirsi fuorchè la causale rimanga *altâ mente reposita!*

3. Di vero, mentre nessun dubbio v'era che nella specie si versasse in materia di esercizio del diritto di pesca eseguito *ab immemorabili* (e di ciò nulla si dice nella sentenza) con un determinato metodo in lago *privato*, in parte comprato all'asta, venditore il Demanio dello Stato, piacque ciò nullameno al Ministero dell'Interno emanare l'ordinanza dei 15 aprile 1895, con la quale, in contradizione dello stato di fatto suffragato da *titoli ineccepibili e da inveterata consuetudine*, imponevansi — ai danni della proprietaria, in pieno possesso del suo diritto esercitato ed esercibile col metodo accennato, sotto il ripiego dell'*atto d'impero*, colorito da voluta ragione d'igiene (contradetta) — degli obblighi, divieti, restrizioni, servitù ed altri oneri, come rilevasi dalla stessa narrativa della sentenza.

---

(1) Laurent, *Corso elementare di diritto civile*, Prefazione, § VI, pag. 45.
(2) Id., *Principii di diritto civile*, vol, I, nn. 273 e 274, pag. 307.

che dovranno risultare da apposito contratto di concessione temporanea;

4° Sempre quando le opere di cui all'art. 2 non siano mantenute nelle condizioni richieste per il libero scambio dell'acqua fra il mare ed il lago, e si abbia a lamentare ristagnamento in quest'ultimo dell'acqua stessa, saranno revocati l'autorizzazione con detto articolo accordata ed il conseguente contratto di concessione marittima, salvo le pene stabilite dall'art. 36 della legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica, nonchè dall'art. 400 del Codice di marina mercantile, all'uopo richiamato dall'articolo 808 del suo regolamento per le concessioni che dall'Amministrazione marittima vengono risolute.

Contro questa ordinanza ricorse alla IV Sezione del Consiglio di Stato la baronessa De Castro vedova De Rosa affermando il suo diritto di proprietà e di pesca privativa sul lago, contestando che la chiusura nel modo da lei praticato sia cagione della malaria da attribuirsi ad altra causa, e deducendo che per detta chiusura essa non oc-

---

O, più specificatamente, vietavasi l'antico ed incontestato metodo di chiusura della bocca del lago mediante fascinata, per un dato periodo dell'anno, per sostituirvi uno nuovo, con manufatti, argini e rete metallica implicanti *spese*, *oneri* e *danni* rilevanti per la proprietaria: alla quale concedevasi *autorizzazione* (non prescritta da alcuna legge) di poter *chiedere* che il Prefetto, con apposito decreto, le *riconoscesse il diritto di pesca* nel proprio lago privato. E inoltre s'imponeva che soltanto alla base di questa *ricognizione di diritto* esclusivo di pesca (ai termini del R. D. 15 maggio 1881, n. 2503, che riguarda i diritti privati di pesca nel *mare territoriale o nelle acque pubbliche*) la proprietaria potesse domandare al Ministero altra autorizzazione per eseguire e mantenere sulla spiaggia e lido del mare le novelle opere; aggiungendo ancora che ove mai queste opere non venissero come sopra mantenute, e si avesse a lamentare ristagnamento, detta autorizzazione e il *contratto di concessione* sarebbero stati *revocati*, salvo le *pene* stabilite dall'art. 36 della legge sull'igiene e sanità pubblica, nonchè dagli art. 400 del Codice sulla marina mercantile, ed 808 del suo regolamento.

In conseguenza di che, verificandosi quest'ultima ipotesi, la proprietaria, in fondo, sarebbe incorsa se non nella perdita del dominio e possesso del diritto di pesca nel suo lago, certo in una non lieve minorazione del diritto stesso.

4. Contro di tale ordinanza si ricorse per illegittimità, ossia per violazione di legge e per eccesso di potere, alla IV Sezione del Consiglio di Stato, innanzi alla quale fu elevata l'eccezione di competenza giudiziaria, poichè la materia in esame, *prima facie*, rivelavasi come implicante questioni di *diritto dominicale*, di *servitù* e di altre limitazioni al diritto di proprietà, e tali quindi da dover essere sottoposte al giudizio della Cassazione Romana.

cupa, come il Ministero male informato suppose, spiaggia pubblica o zona di mare, ma la costruisce nei limiti del lago; che avendo diritto esclusivo di pesca nel lago di sua proprietà non è tenuta a chiedere permesso, e quindi la ingiunzione di promuoversi il decreto del Prefetto per pescarvi non è conforme alle norme delle leggi e regolamenti invocati; che tuttavia è pronta a chiedere ed intende chiedere l'autorizzazione, ove occorra, alla occupazione della spiaggia e del mare per fare la chiusura e ad eseguire questa nei modi e con le prescrizioni che indicherà il Ministero purchè siano consentanei, necessari e tollerabili per la spesa: che il Consiglio di sanità emanò la sua deliberazione *inaudita parte*, lo che è contro lo spirito e la parola della legge e contro il diritto della interessata, per le quali cose chiedeva:

1° La rivocazione dell'ordinanza, e specialmente in quanto richiede il decreto del Prefetto per l'esercizio della pesca ed anche per quanto riguarda il modo di chiusura

---

5. Senonchè, il Collegio Supremo, col responso che riportiamo, talora divagando dal tema della causa, o facendo menzione di altre questioni sulle quali non v'era disputa; talora accennando fugacemente, senza porre convenientemente attenzione che quivi discutevasi intorno a lesione di diritto, e non d'interesse (tanto vero che nell'ordinanza più volte è usata questa parola, ed anzi nella sentenza stessa è accennato anche alla teoria del possesso e quasi possesso), viene in fine, a furia di dissonanze tra premesse e conseguenze, a consacrare nè più nè meno che questo: che sia di competenza amministrativa la *ricognizione del diritto e manutenzione del possesso e quasi possesso dell'esercizio* della pesca nel lago privato, al riverbero del regolamento che riguarda la pesca nel *mare territoriale o acque pubbliche*, e che del pari rientri nella competenza medesima *l'ispezione dell'applicabilità o meno* di tale regolamento riflettente l'istesso lago del *privato*.

6. A noi pare che col responso in esame, per arrivare alle suaccennate conclusioni, si sia deviato dai termini della controversia, perchè mentre, come abbiamo notato, nessuno faceva disputa sul capo che non l'autorità giudiziaria, bensì la giurisdizione amministrativa, o la stessa amministrazione poteva annullare gli atti amministrativi, nelle considerazioni di esso invece si fa una superflua discussione in proposito, e così si viene a discutere tesi ultronea.

7. Oltre a ciò, senza mettersi in dubbio che fra gli altri capi eravi quello relativo alla diminuzione dei diritti di proprietà sul lago, dei quali diritti, del resto, come testè si è detto, testualmente si parla, e più volte, anche nell'ordinanza — e quando nella sentenza medesima si afferma di non essere stata posta in dubbio detta proprietà del lago (malgrado la *diminuzione* di essa...), e che nessun'ombra di costrizione v'era stata per cedere la proprietà stessa, o permettere che altri ne facesse uso — (mentre lamentavasi che una *falcidia* nel valore di un cespite, senza la via dell'espropriazione, che la riparasse, non si comprendeva...) — si assolvono

per non essere stato proposto un piano di lavori tali da evitare il ristagno dell'acqua;

2° Subordinatamente che sia fatto obbligo all'Amministrazione di proporre un piano di lavori possibili ed eseguibili per lo sbarramento, ed intanto ordinarsi la soprassessoria.

Ottenuta la sospensione dell'esecuzione dell'ordinanza, la ricorrente elevò il dubbio sulla competenza perchè l'ordinanza stessa colpisce, anzi annulla il diritto della proprietà, che avrebbe potuto solamente mediante espropriazione per pubblica utilità essere eliminato: diversamente, sotto il pretesto di dettare norme sanitarie ed igieniche, potrebbesi impunemente distruggerlo: ed all'udienza dedusse formalmente la incompetenza dell'autorità amministrativa.

Onde la IV Sezione con decisione 18–29 dicembre 1897, sospeso ogni ulteriore esame, rinviò gli atti a questo Supremo Collegio, perchè decida sulla competenza.

Diritto — La Corte osserva che l'ordinanza impugnata nelle disposizioni ai numeri 1, 2 e 4 vietò per ragioni d'igiene

---

cotesti compiti così vitali della controversia soltanto coll'accennare alle mosse censure e col rispondere fugacemente, quasi che all'uopo potesse bastare il coprire di velo pietoso l'ordinanza stessa, coll'inciso dell'« improprietà di linguaggio! »

8. E penetrandosi ancora nel fondo a questo stesso riguardo, nell'atto che dicesi non essere stato posto in dubbio il pieno diritto di proprietà ed il possesso del lago e della pesca, non si esita a dichiarare, per sostenere la competenza amministrativa, che si debba domandare la *ricognizione del diritto* al Prefetto per potere esercitare tale pesca nel proprio lago...

Ma è evidente che fra l'affermazione del diritto di proprietà da un lato, e il bisogno od obbligo imposto di lì a poco di doversi far riconoscere tale diritto dal Prefetto, non può non esservi disarmonia. Tanto maggiormente perchè il Prefetto potrebbe anche non riconoscere questo diritto, e negare il permesso!

Ed è incomprensibile come mai, ad eliminar siffatta disarmonia, nella sentenza siasi potuto dire che « non vi è contradizione fra questa disposizione (del R. D. 15 maggio, e di quelle dell'ordinanza) ed il riconoscimento della proprietà del lago nella De Rosa, perchè la proprietà non esclude che altri possa essere nel quasi possesso dei diritti di pesca (ipotesi questa che *giammai* poteva attagliarsi al caso), come non esclude il diritto di pesca che altri possa a giusto titolo avervi »...

9. Lo stesso su per giù è da osservarsi intorno alla teoria del possesso o quasi possesso del diritto (differente dal *petitorio*), del pari invocato nella sentenza. Giacchè mentre premettesi — e al postutto non potevasi negare il possesso dell'esercizio della pesca secondo l'antico metodo, indi si va a terminare — ora per una specie d'inversione delle parti, ed ora mediante una specie di passaggio talmente rapido da ra-

e sanità pubblica la chiusura della bocca del lago comunicante col mare, nel modo praticato dalla proprietaria del lago, autorizzando la medesima proprietaria a sistemarne la bocca con manufatti speciali a regola di arte, i quali impedendo l'uscita del pesce permettano piena libertà di movimento all'acqua in guisa che il lago mantenga costantemente lo stesso livello, coll'obbligo di mantenere dette opere e con la sanzione quando abbiasi a lamentare il ristagnamento dell'acqua nel lago, di revocare l'autorizzazione, salvo le pene comminate dalla legge.

É pertanto manifesto che non venne nonchè negata neppure messa in dubbio, anzi venne affermata la proprietà privata del lago nella De Rosa. Ed è quindi inesistente la controversia sulla proprietà, controversia che sarebbe di competenza dell'autorità giudiziaria, ma del tutto estranea alla specie.

Certo l'ordinanza importa una limitazione al diritto di godimento della cosa, ma la limitazione in tanto è imposta in quanto il modo di usarne venne ritenuto contrario alla

---

sentare il vertiginoso — in conseguenza che non poteva legittimamente discendere dalle premesse.

Difatti, basta soltanto riflettere che anche limitandosi la disputa al possesso o quasi possesso, una volta ammesso che il possesso o quasi possesso sono garentiti da un'azione concessa dalla legge, la competenza non poteva essere altra fuorchè quella dell'autorità ordinaria, per esser questa parte del diritto di proprietà il vestibolo del dominio e del diritto civile, e perciò rientrante *recto tramite* nella comprensione dell'art. 2 della legge sul contenzioso, come non nega in principio la stessa sentenza.

Ed è davvero strano come ciò malgrado, a questo proposito, nella sentenza medesima si dica che all'azione giudiziaria stabilita dal legislatore per la tutela del possesso o quasi possesso si sia aggiunta un'altra protezione, d'indole amministrativa, come una specie di nuovo portato, che viemaggiormente lo garantirebbe, quando in sostanza si viene ad obbligare la proprietaria incontestata del lago, ed in possesso del metodo di pesca, a dover mendicare innanzi all'autorità prefettizia la *ricognizione del diritto e il permesso di pescare*.

Cosichè, appena occorre farlo rilevare, il disconoscimento del diritto in parola (cambiando di punto in bianco natura e nome alle cose) e la turbativa di un antico possesso a pescare nel proprio lago, per ragione di voluta igiene, e per supposto regolamento locale che neppure sussiste, secondo codesto modo di vedere, si chiamerebbero protezione!

10. E d'altro canto l'assertiva che nella specie non vi sia lesione di diritto, non è dimostrata nella sentenza, tranne che coll'innanzi ricordato inciso dell'improprietà di linguaggio nell'impugnata ordinanza.

Invece basta riflettere che quando ad uno stabile si riduce la rendita enormemente, *eo ipso facto* sorge la lesione del diritto.

O quanto meno, che essendo quivi turbata la ragione possessoria, che è la causa di ogni dominio, è inevitabile la lesione del diritto.

legge ed ai regolamenti di pubblica sanità ed igiene. Lo che esclude da un lato che siavi lesione nel senso giuridico, vale a dire ingiusta limitazione della proprietà (art. 436 Cod. civ.) e dall'altro che possa esser chiesta, nè fu chiesta indennità ai sensi dell'art. 438 Cod. civ. e della legge 25 giugno 1865 per l'espropriazione a causa di pubblica utilità, poichè non vi è nell'ordinanza neppure l'ombra la più tenue di costringimento della De Rosa a cedere la sua proprietà od a permettere che altri ne faccia uso.

Trattasi dunque di atto d'impero dell'autorità competente e nelle forme prescritte, e però emesso legittimamente e che non può essere impugnato avanti l'autorità giudiziaria, la quale è incompetente a conoscere se davvero ed in quanto sussista o non il motivo d'igiene e sanità pubblica addotto nell'atto d'impero, e molto più è incompetente a revocarlo od a modificarlo riguardo al modo imposto di usare della proprietà in guisa che l'uso non sia contrario alla legge ed ai regolamenti di sanità e d'igiene; tutto ciò rientrando esclusivamente nella competenza amministrativa.

In ogni modo, come può disconoscersi che non si lede a ragione del diritto e del possesso quando si attribuisce al Prefetto la ricognizione di quello e il mantenimento di questo col decreto di ricognizione e di permesso?

E se il Prefetto nega?

Allora evidentemente tutti i titoli *oltre secolari* e la compra fatta dal Demanio rimarrebbero inerti!

Ed in tale rincontro l'*actio quanti minoris* non s'imporrebbe contro il venditore?

Ma poi, e vale la pena ripeterlo, di fronte alla citata legge sul contenzioso non viene ad essere una contraddizione *in terminis* l'assertiva che la ricognizione del diritto a pescare nel lago di *proprietà privata* possa dipendere dall'autorità amministrativa?

11. Di più, nell'atto che la De Rosa lamentava che malamente dall'autorità amministrativa fosse stato applicato al caso il R. D. 15 maggio 1884, n. 2503, dimostrando così che l'autorità giudiziaria fosse la sola competente ad esaminare se detto Decreto, riflettente le acque *pubbliche*, potesse *estendersi* anche alle acque private, la sentenza ha risposto che anche questa ispezione rientra nella competenza amministrativa!

All'inverso è ben risaputo che l'esame dell'indole giuridica di una legge, di un regolamento o di un decreto, come di un obbligo, specialmente ai riguardi del diritto privato, rientra *de plano* nella competenza giudiziaria.

Invece meglio ispirato l'*Avv. Generale*, onorevole **Quarta**, su questo capo, all'udienza concluse per la competenza ordinaria; imperocchè il vedere appunto se si debbano applicare alle acque *private* leggi, regolamenti e decreti, che esclusivamente contemplano e disciplinano le acque pubbliche, rientra nella competenza dell'autorità giudiziaria.

Del pari non è da sottoscriversi, ai riguardi della medesima applicabilità

Che la detta ordinanza al n. 3 pose due condizioni alla De Rosa per avvalersi della autorizzazione data al n. 2, e cioè di ottenere dal Ministero della Marina la concessione temporanea di occupazione della spiaggia e lido del mare per eseguirvi e mantenervi le opere accennate al n. 2; e di esibire il decreto del Prefetto che le riconosca il diritto esclusivo di pesca nel lago, da chiedersi ai termini del R. D. 15 maggio 1884, n. 2503.

Riguardo alla prima condizione sono fuori di luogo le querimonie della De Rosa affermante che non sulla spiaggia e lido del mare, ma nel lago di sua proprietà è da essa fatta la consueta chiusura della bocca di comunicazione mediante fascinata: perocchè la disposizione riguarda il nuovo modo di sbarramento e non già quello che l'ordinanza vietava. Ed è poi ovvia l'affermazione che la disposizione stessa presuppone che, pei manufatti di sbarramento permesso occorra la occupazione della spiaggia e lido del mare; ed è quindi chiaro per un verso che quando ciò non sia per avverarsi, la disposizione non avrà pratico ef-

---

o meno del regolamento succitato, all'altra considerazione della sentenza colla quale si dice che « è questione di merito il vedere se ammessa la proprietà del lago nella De Rosa debba l'acqua del medesimo ritenersi privata, e non sia quindi applicabile, o debba invece applicarsi ugualmente il Regio Decreto precitato messo in correlazione col regolamento sotto la stessa data e colla legge sulla pesca, in quanto trattasi di lago in diretta comunicazione col mare, al quale perciò non si applicano le disposizioni sulla pesca lacuale... »

E per verità, come si può risolvere tale questione senza esaminare i titoli di proprietà e di possesso?

E per fare questo esame di fronte al diritto *privato* e di fronte alla legge sul contenzioso può esser mai competente la sola autorità amministrativa?

Noi siamo per la negativa: altrimenti di questo passo, si potrebbe arrivare ad applicare indifferentemente leggi e decreti relativi al demanio pubblico, anche alle proprietà terriere dei privati; lo che è inconcepibile!

12. Nè, d'altronde, potevasi nella specie reputare decisiva, agli effetti della competenza amministrativa, l'asserta ragione d'igiene o l'atto d'imperio in cui essa venne dichiarata.

Non per l'atto d'impero, giacchè è risaputo che anche degli effetti di esso in genere, dove vi sia stata lamentanza di lesione di diritto, venne ritenuta la competenza ordinaria, così dall'antica come dalla recente giurisprudenza della Cassazione di Roma (cfr. **Franceschelli**, *Giustizia nell'amministrazione*, pag. 41, dove trovasi accuratamente fatto questo studio analitico; nonchè gl'indici della *Giust. Amm.* sotto la voce *Atto d'imperio*).

Riguardo poi alla ragione d'igiene, esposta nell'ordinanza, d'onde secondo la relativa considerazione della sentenza in disamina, nel caso

fetto e per l'altro che è pienamente legittima e non lesiva di alcun diritto della De Rosa pel caso che le occorra la presupposta occupazione.

Riguardo poi all'altra condizione non bisogna fermarsi alla improprietà della parola — *diritto* — in luogo di possesso usata nella disposizione del Prefetto... — ma conviene esaminarne la sostanza; e questa consiste unicamente nello imporre alla De Rosa che ottemperi al disposto del R. D. 15 maggio 1884, n. 2503. E da questo rilevasi che non trattasi affatto di ottenere dal Prefetto l'autorizzazione alla pesca, ma unicamente di far riconoscere il possesso, ossia quasi possesso del diritto di pesca privativo esclusivo, cioè della pesca ad opera di altri, rinviando all'autorità giudiziaria ogni controversia sulla esistenza del diritto stesso; in breve, il decreto del Prefetto riguarda unicamente il possessorio, non il petitorio. Dunque lesione del diritto di pesca esclusiva non può esistere nella sostanza della disposizione impugnata, perchè non lo riguarda, malgrado la improprietà della parola usata. Nè vi è contradizione fra

---

deriverebbe *limitazione al diritto di godimento della cosa* - per il supposto modo di usarne - contrario alla salute pubblica - e da ciò stesso l'esclusione di lesione di diritto da un lato e la nessuna spettanza d'indennità dall'altro - ci sembra che si sia stati un po' precipitati nella risoluzione, senza badarsi agli effetti dannosi che ne derivano.

In vero, dapprima è riconosciuto nella parte narrativa della sentenza, che la causa dell'igiene e della sanità è *contrastata* - e la Cassazione per procedere *cognita causa*, poteva bene ricordare in proposito il principio informatore del suo precedente responso col quale disse:

« Nelle questioni relative alla competenza ed ai conflitti di attribuzioni, la Corte Suprema di Cassazione può e deve conoscere di **tutto il merito** della contestazione e giudica quindi anche sulle questioni di **puro fatto** » (Sent. 9 febbraio 1894, *Congr. di Carità di Fano e Jacomucci*, riportata nella *Giust. Amm.*, vol V, p. III, pag. 34).

Inoltre poteva ben valere la pena di ricordarsi (almeno nella narrativa) che si era di fronte ad un diritto *quesito* appoggiato a *titoli secolari ineccepibili;* e che in quanto all'esercizio del medesimo eravi pure un precedente che ultrasecolarmente *moribus constitutum* importava anch'esso un diritto, ed aveva anzi il valore di una legge, secondo l'insegnamento di **Giuliano**: *inveterata consuetudo pro lege non immerito custoditur* (l. 32, D., §§ 1, II, III).

Ora di fronte a quello stato di cose in forza del quale *quod per annos plurimos observatum velut tacita civium conventio, non minus quam ea, quae scripta sunt jura, servatur* (l. 36 infr. eod.), e trattandosi di applicazione di una legge posteriore doveva apparire non solo l'opportunità ma la necessità di andare adagio per non calpestare diritti quesiti.

In ogni modo, davanti a questo complesso intrecciantesi di diritti e di rapporti giuridici, certamente sarebbe stato più consentaneo agli

questa disposizione ed il riconoscimento della proprietà del lago nella De Rosa, perchè la proprietà non esclude che altri possa essere nel quasi possesso del diritto di pesca, come non esclude il diritto di pesca che altri possa a giusto titolo avervi.

È poi questione di merito vedere se, ammessa la proprietà del lago nella De Rosa, debba l'acqua del medesimo ritenersi privata, e non sia quindi applicabile, o debba invece applicarsi egualmente il R. D. precitato messo in correlazione col regolamento sotto la stessa data e con la legge sulla pesca, in quanto trattasi di lago in diretta comunicazione col mare, al quale perciò non si applicano le disposizioni sulla pesca lacuale.

Ora è a vedere solo se a risolvere la questione sia competente l'autorità giudiziaria o l'amministrativa.

E se la giurisprudenza di questo Supremo Collegio ammette che anche quando la dimanda formulata abbia a scopo, come quello della De Rosa, la rivocazione del provvedimento amministrativo, tuttavia se esso implica querela

---

splendidi precedenti della Cassazione Romana che - invece di rimetter tutto ad una risoluzione amministrativa (che unicamente può aver luogo riguardo a meri interessi) — si fosse aperto l'adito a un giudizio plenario esperibile innanzi a tutti i gradi della magistratura ordinaria, senza ventilarsi dall'ultimo grado, come *per saltum*, quello che dovevasi discutere in primo: cioè se nel rincontro vi fosse stata lesione di diritto, se, *rebus ipsis*, si avesse avuto, dalla parte che se ne lamentava, diritto ad alcuna indennità, se disposizioni relative ad acque pubbliche e mare territoriale si possano estendere anche alle acque private.

Poichè contrariamente a qualsiasi maniera di vedere della sentenza, a guardare spassionatamente in fondo della cosa, la lesione del diritto, è inutile dissimularlo, è inevitabile, ed il diritto all'indennità era ed è dovuto, volendosi in un paese civile impartire giustizia.

Altrimenti si dovrebbe ammettere l'assurdo che nel Regno d'Italia con un'ordinanza ministeriale o prefettizia, sotto il colorito contrastato dell'igiene, si potesse ridurre il valore corrente di una proprietà privata da 10 a 3, e fin'anco annullarsi del tutto, e che contro di tale provvedimento non vi sia azione in lesione da sperimentare innanzi al magistrato ordinario, nè, molto meno, diritto ad alcuna indennità!

E tutto ciò — si noti — quando dalla dottrina e dalla giurisprudenza è stato ritenuto che costituisce danno *qualunque privazione* di comodo sofferta dal cittadino.

Che, quindi, così pel fatto d'essersi colmata una strada, onde la casa del privato sia rimasta seppellita, come pel fatto di essersi escavata la strada — abbassandosene il livello — per cui siansi poste al nudo le fondamenta della casa di un privato, con minaccia di crollamento, è sempre dovuta, in entrambi i casi, l'azione giudiziaria e l'indennizzo (v. **Gabba**, *Diritto dei frontisti*).

per lesione di un diritto civile o politico, sia competente l'autorità giudiziaria a conoscere del diritto che si pretende leso, salvo la competenza amministrativa di poi per la revoca del provvedimento lesivo, non perciò ogni questione giuridica è sottratta alla competenza amministrativa, spettando alla IV Sezione del Consiglio di Stato il decidere sui ricorsi per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge che abbiano per oggetto un interesse e non un diritto leso. Onde se la ordinanza impugnata non abbia potuto ledere un diritto civile sarà di competenza amministrativa il risolvere la preaccennata questione di merito.

Necessita quindi l'esame della indole giuridica del R. D. 15 maggio 1884, n. 2503, la cui osservanza venne imposta alla De Rosa per determinare la competenza.

Esclusa, per le premesse osservazioni, ogni possibile lesione del diritto privativo di pesca, la controversia riducesi al quasi-possesso del diritto stesso.

È innegabile che anche il possesso costituisce un diritto protetto con azione dalla legge e rientra nella comprensione dell'art. 2 contemperato dall'art. 4 capoverso e dagli art. 6 e seguenti della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo.

Ma il più volte citato R. D. lungi dal ledere il quasi-possesso del predetto diritto, alla protezione datagli dal Codice civile ne aggiunge altra d'indole esclusivamente amministrativa dettata dall'interesse pubblico, protezione

---

E quando, in fine, non si è negata l'azione giudiziaria nè indennizzo pel caso in cui, per ragione di salvezza pubblica, siansi rotte le dighe, fatto deviare un torrente o fiume nel fondo privato, seppellendo in questo le messi, gli armenti e il resto (v. **Bonasi**, *Responsabilità*, p. 419).

13. Da ultimo non può non destar meraviglia la parte della sentenza con la quale il Collegio Supremo, *custos custodientium*, ha trascorso, in difformità dei suoi precedenti, a discutere del merito e delle forme dell'atto amministrativo ad occasione del regolamento di competenza, quando era ovvio che, nel caso, codesto giudizio rientrava nell'assoluta competenza della giurisdizione amministrativa; preannunziando così a ció che si dovrebbe fare in prosieguo; metodo questo inopportuno di fare delle considerazioni, a discapito degl'interessi delle parti, incompatibile coll'alto ufficio del medesimo e coll'alta missione ad esso affidata dal legislatore, ed implicitamente poco riguardoso per il Magistrato amministrativo che deve ancora pronunziare sui motivi del ricorso di legittimità.

che non arrestasi neppure di fronte alla *litispendenza* avanti l'autorità giudiziaria pel diritto della pesca privativa, salvo ad uniformarsi poi alla decisione di questa, e dal provvedimento del Prefetto sul quasi-possesso è, naturalmente, dato il reclamo in linea amministrativa; lo che include necessariamente il concetto che il reclamo amministrativo competa non solo perchè il Prefetto abbia o non riconosciuto il quasi-possesso di pesca privativa, ma eziandio quando venga oppugnato che fosse il caso di emanare il provvedimento, ossia sull'eccesso di potere.

Or se tale provvedimento dettato dall'interesse pubblico e costituente una protezione amministrativa del quasi-possesso è essenzialmente ed onninamente d'indole amministrativa e soggetto a reclamo esclusivamente in linea amministrativa, ne consegue che a questa autorità spetta risolvere la controversia di merito, se, cioè, fosse al caso applicabile detto provvedimento come parve al Ministero nella ordinanza impugnata; con la quale nessun diritto civile della De Rosa potè esser leso, a meno che contro il disposto nell'art. 436 del Cod. civ. vogliasi elevare a diritto civile la licenza di ogni proprietario di usare della sua proprietà senza alcun freno, neppur quelli che nell'interesse pubblico sono imposti da leggi o regolamenti.

Per questi motivi dichiara la competenza amministrativa, ecc.

E non s'è venuto con ciò a spostare i termini del giudizio di competenza, quando per precetto di legge, è disposto che tale giudizio non deve pregiudicare quello del merito?

11. Dopo il fin qui detto non rimane altro che confidare che questa sentenza non sia che una parentesi nello svolgimento della giurisprudenza della Cassazione Romana; altrimenti, ripetiamo, ne risentirebbe quell'alto ufficio unicamente ad essa affidato di custode geloso delle competenze e di vindice dei diritti - per cui fu ben detto che dove vi sia l'*ombra* di un diritto ci è sempre la protezione dell'autorità giudiziaria - e rimarrebbero le libertà, gli averi e i diritti dei cittadini esposti alla invasione ed esorbitanza del potere amministrativo, in dispregio delle garanzie statutarie e delle leggi del 1865, del 1877, 1889 e 1890, che disciplinano l'ordinamento delle giurisdizioni ordinarie ed amministrative nel nostro Paese.

B. L.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 18 aprile 1899)

Presidente CASELLI — *Relatore* SPAZIANI

Comune di Dinami (avv. Grippo) — Protopapa (avv. Gregoraci)

Comuni e tesorieri — Compensazione di partite — Competenza — Quando la competenza può farsi valere innanzi all'autorità giudiziaria — Quando devono conoscerne gli speciali corpi amministrativi.

Per risolvere la questione di competenza in rapporto alla compensazione di debiti reciproci fra il Comune e il suo ex-tesoriere, è necessario guardare se la partita che vuolsi opporre in estinzione totale o parziale del debito deve normalmente far parte del conto la cui revisione e liquidazione è attribuita ai corpi deliberanti indicati dagli art. 257 della legge e 72 del regolamento com. e prov.; o se invece è una partita per sè stante estranea ed indipendente dalla gestione contabile.

In questa seconda ipotesi così l'ex tesoriere come il Comune possono valersi del diritto alla compensazione davanti al magistrato ordinario.

Nella prima ipotesi invece, poichè la partita che vuol dedursi in compensazione fa naturalmente parte del rendiconto, la compensazione non può avverarsi che in sede di rendiconto, e quindi innanzi a quel corpo deliberante (Cons. di Prefettura) cui è attribuita la revisione e liquidazione del conto con effetto esecutivo (1).

Attesochè per risolvere giustamente la questione della competenza in rapporto alla compensazione di debiti reciproci fra il Comune, ente amministrativo, ed il suo ex-tesoriere ed esattore, sia necessario premettere la seguente distinzione derivante dalle disposizioni speciali date con la legge com. e prov. coordinate con quelle generali dettate dal Codice civile. O la partita che vuolsi opporre in estinzione totale o parziale del debito deve normalmente far parte del conto la cui revisione e liquidazione è per legge attribuita ai corpi spe-

(1) È opportuno rilevare come la sentenza nelle sue considerazioni ammette la compensazione del credito o debito nascente dal conto approvato con altri debiti o crediti di natura civile. E ciò è ben conforme ai principii di diritto.

ciali deliberanti indicati dagli articoli 257 della legge e 72 del regolamento comunale e provinciale. O è una partita per sè stante estranea ed indipendente dalla gestione contabile.

In questa seconda ipotesi, come l'ex-tesoriere così a sua volta il Comune possono valersi del diritto alla compensazione davanti al magistrato ordinario, posto che vi concorrano i requisiti chiesti dal Codice civile; imperocchè il debito dell'uno, seppure risulta liquidato dal conto reso, si incontra col debito dell'altro avente una origine diversa ed indipendente da quel conto che rimane inalterato.

Non così nella prima ipotesi, perchè la partita che vuol dedursi in compensazione, facendo naturalmente parte del rendiconto, non può, senza alterarlo, esserne tolta.

In questo caso la compensazione può aversi sotto altra forma, cioè in sede di rendiconto nel confronto delle partite dell'attivo da un lato e del passivo dall'altro; ma della compensazione in questa forma deve conoscere quel corpo deliberante cui è attribuita la revisione e liquidazione del conto con effetto esecutivo.

Ora delle partite opposte dall'ex-tesoriere Protopapa al precetto intimatogli dal comune di Dinami, non l'autorità giudiziaria, ma quella designata *ad hoc* dai citati articoli 257 e 72 doveva conoscere e pronunziare, appartenendo esse al conto reso, o che si stava rendendo sulla gestione dal Protopapa esercitata per molti anni.

E tale appartenenza oltrechè dalla semplice enunciazione di quelle partite, oltrechè dalle dichiarazioni fatte nell'atto di opposizione col dire, fra le altre cose, che nella liquidazione del conto il Consiglio di prefettura era incorso *in gravi errori generatori del preteso credito,* si fa ancora più manifesta dalla sentenza denunziata.

Essa infatti, per giungere alla affermazione della liquidità ed esigibilità delle partite dedotte dall'ex-tesoriere, riassume quali fossero i residui attivi e passivi, quale il movimento di cassa, ed altre cose che non potevano essere vagliate se non nella revisione di un vero e proprio rendiconto.

Volgendo poi l'esame alle singole partite la sentenza si è limitata a dirle tutte liquide ed esigibili, meno due di minore importanza, non avvertendo che la liquidità degli

interessi fra il Comune e il suo tesoriere può aversi soltanto dalla differenza emergente fra l'attivo ed il passivo di un conto già definitivamente riveduto ed approvato da chi ne abbia la facoltà, come lo era quello che pel comune di Dinami costituiva titolo esecutivo. Ed è pur rimarchevole come alla eccezione di incompetenza, formalmente dedotta dal Comune in prima ed in seconda istanza, la Corte d'appello abbia risposto con queste sole parole: « non può farsi questione di competenza per liquidare » senza recarne alcuna ragione.

Atteso pertanto che la denunziata sentenza debba essere annullata per non avere, in accoglienza della dedotta eccezione, dichiarata la incompetenza dell'autorità giudiziaria a pronunziare in materia devoluta ad altra giurisdizione; e quindi, essendo giuridicamente inesistente l'atto di opposizione al precetto, il Comune può a norma di legge valersi del medesimo precetto per gli ulteriori effetti esecutivi.

Che se, indipendentemente dalla tenuta gestione di tesoriere ed esattore comunale il Protopapa avesse dei diritti contro il comune di Dinami, nulla gli impedisce di farli valere in congruo giudizio; e seppure si trattasse di credito munito di titolo esecutivo, non potrebbe per nulla vietare la eseguibilità del precetto intimatogli dal Comune.

Per questi motivi, dichiara la incompetenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 16 maggio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* JANIGRO

Demanio e Tesoro (avv. erar. Silvestre) —
Borbone e Di Braganza (avv. Gallo e Tutino)

Maggioraschi borbonici — Loro natura politica — Decreti del Dittatore Garibaldi che li abolirono — Azione per inefficacia di quei decreti — Incompetenza giudiziaria — Diritti successorii che si pretendono riattivati per effetto della abolizione — Proponibilità dell'azione — Competenza giudiziaria.

I maggioraschi istituiti col **R.** *D. 6 aprile 1836 in favore dei Principi della Casa borbonica furono con-*

cessi ai medesimi come tali e perchè tali, onde la istituzione aveva indole politica, cioè dettata da ragioni di Stato (1).

I decreti emanati dal Dittatore Garibaldi nelle Provincie meridionali avevano e conservano tuttora l'autorità di leggi dello Stato (2).

Pertanto il conoscere dell'azione intesa a far dichiarare l'inefficacia di quei decreti esorbita dalla competenza dell'autorità giudiziaria (3).

La domanda, con la quale si pretende che, confiscati col decreto dittatoriale 12 settembre 1860 i beni costituenti i maggioraschi dei Principi borbonici, istituiti col detto decreto 1836, rivivessero i diritti che secondo la legge comune ad essi spettavano sulla R. Tesoreria, sulla R. Casa e sulla eredità di Francesco I, i quali diritti il R. D. del 1836 disse dover rimanere compensati nella fondazione del predetto maggiorasco, deve essere dichiarata di competenza giudiziaria, restando da detta dichiarazione impregiudicata ogni questione sulla proponibilità dell'azione (4).

Considerato che le dimande principali sono ora state nella discussione della causa abbandonate dai Principi Borbone, e a buon consiglio ciò fu fatto, perciocchè le domande medesime non avrebbero potuto meritare accoglimento. Ed in vero l'affermazione che il majorasco del 1836 non fosse stato compreso tra i beni indemaniati col decreto del 12

(1-4) Questi principii trovano già autorevoli precedenti nella giurisprudenza della stessa Cassazione ed in quella del Consiglio di Stato: veggansi le sentenze della Cassazione romana del 7 novembre 1890, in causa degli *eredi di Re Gioacchino Murat di Napoli* (*Legge*, 1891, I, pag. 506) e quella del Consiglio di Stato in sede di conflitto, in data 12 maggio 1890, in causa degli *eredi del Principe Borbone conte di Capua*, nonchè la sentenza della Cassazione di Firenze 10 settembre 1870 in causa dei *Principi Borbonici, dei conti di Trani e di Caserta* e *Ministero delle Finanze* (*Annali*, 1870, I, 233 e segg.). Conformi principii stabilì pure la Corte d'appello di Napoli con la sentenza 28 gennaio-23 febbraio 1865 in causa del *Conte di Trapani* e della figlia principessa *Carolina Borbone*.

Con analogia di principio ebbe a statuire la Corte Suprema di Roma, tra le altre, con la sentenza 27 maggio 1884, nella causa di monsignor *Celesia* vescovo di Patti, colpito da un decreto del Dittatore Garibaldi per espulsione di persona e sequestro di rendite.

Senonchè, per quanto riguarda la seconda parte della sentenza, anche volendo convenire sul dispositivo, non ci sembra che con la relativa motivazione siasi fatto alcun passo innanzi all'intento di chiarire il già

settembre 1860 è contradetta assolutamente dal decreto medesimo, perocchè in esso al capo secondo si legge: « i beni dei maggiorati reali. » Ora a parte qualsiasi altro argomento, basti riflettere che, oltre i maggiorati costituiti col decreto del 1836 da Re Ferdinando II, altri non ve ne sono a pro' dei principi Borbone, quindi è irresistibile il concludere che i maggioraschi colpiti dal decreto 12 settembre 1860, non possono essere altri, ed altri non sono che quelli costituiti nel 1836.

Che il decreto del dittatore non valga *sequestro*, come pretendono i Principi attori, ma *confisca*, risulta pure a luce meridiana, vuoi dallo stesso decreto che di sequestro non parla, ma invece dichiara i beni del maggiorasco *beni nazionali*, il che importa non provvedimento provvisorio (come sarebbe la misura del sequestro), ma determinazione definitiva sul carattere e appartenenza dei beni, sia dal successivo decreto del 23 ottobre 1860, che dando destinazione

---

abbuiato campo della distinzione tra *incompetenza* ed *improponibilità dell'azione*.

Quivi infatti è stata dichiarata l'incompetenza dell'autorità giudiziaria a provvedere sulle domande principali dei Borboni, ritenendo *improponibile* l'azione sperimentata e tendente a far dichiarare inefficaci i decreti del Dittatore Garibaldi.

Invece nella prima parte la sentenza ha ritenuto la competenza del potere giudiziario a conoscere delle domande subordinate dei medesimi, che ha definite *prettamente giuridiche*, perchè relative alla sussistenza o meno dei diritti patrimoniali; ma nel contempo ha fatto salva la questione sulla proponibilità dell'azione, che ha, anzi, espressamente demandato al giudice del merito.

In altri termini per le *istanze principali* è stata riconosciuta la improponibilità dell'azione, che è stato il mezzo ed il motivo per pronunciare la incompetenza giudiziaria, mentre per le *subordinate*, la dichiarazione di competenza è stata fatta, prescindendo da ogni indagine sulla proponibilità dell'azione che si è rinviata al giudice ordinario.

Ora, posti tali estremi, a noi sembra inevitabile una contradizione non solo con la più accettata giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione romana (vedi fra l'altre la sentenza 28 gennaio 1888, *Municipio di Roma — Boni e Rinaldi*, nella *Corte Suprema*, anno 1888, pagina 57), ma anche con la prima parte della stessa sentenza, della quale discorriamo.

In vero, se anche in sede di conflitto di giurisdizione si potesse fare a meno di ricercare se esista un diritto garantito da azione giudiziaria, o, con altre parole, se la domanda sia proponibile davanti il magistrato ordinario, in pochissimi casi, o forse in nessuno (ad eccezione delle materie demandate alle giurisdizioni speciali), si potrebbe dichiarare la incompetenza dell'autorità giudiziaria, e l'art. 4 della legge sui conflitti, così interpretato, distruggerebbe lo scopo principale che ebbe in mira di conseguire con essa il legislatore.

a parte delle rendite di quei beni, *sub verbo signanter* le dichiara *confiscate*, e risulta in fine dalle considerazioni con le quali il dittatore accompagnò questo secondo decreto, le quali apprendono come la destinazione di parte delle rendite suonasse atto di riparazione verso le vittime della mala signoria contro la quale si combatteva.

Circa poi l'indole del majorasco è fatta palese dai decreti del 1836.

L'obbligo dei possessori di domiciliare nel regno, la condizione di contrarre matrimonio col beneplacito sovrano, la riversibilità in caso di mancanza di figliuoli maschi, a tacere di altre circostanze, mostrano tutte che i maggioraschi si concedevano ai principi come tali, e perchè tali, onde la istituzione era d'indole politica e dettata da ragioni di Stato.

Considerato sull'altra affermazione dei Borboni relativa alla inefficacia dei decreti del dittatore (il che costituisce

---

E per non allontanarci dal caso in esame, ciò che ha attirato la nostra attenzione è stata la definizione che il Supremo Collegio ha creduto opportuno di dare alla ricerca che esso ha rinviata al magistrato ordinario, e che, come è facile intenderlo, è stata la *ratio decidendi*.

Il che dovrebbe consistere nel vedere quale influenza possa esercitare sulle predette domande subordinate la natura politica dell'atto col quale furono dichiarati compensati nella fondazione del majorasco i diritti che si vogliono far valere, e se la compensazione con detto atto dichiarato si possa ritenere svanita pel fatto postumo della confisca dei beni al cennato majorasco sottoposti. Le quali due indagini, a nostro avviso, si riferiscono non alle condizioni speciali necessarie per l'esercizio dell'azione giudiziaria, ma addirittura alla esistenza del diritto, e quindi dell'azione, e come tali sono *preliminari* al giudizio della competenza, quando questa viene eccepita per *carenza* d'azione.

È bene altresì notare al riguardo che le domande subordinate e tendenti alla restituzione di quei diritti che Re Ferdinando aveva dichiarato compensati con la istituzione del maggiorasco si fondavano, e precipuamente, sul motivo che il Decreto dittatoriale di Garibaldi non *poteva* riguardare i diritti patrimoniali.

Ora in questa *causa petendi* si celava anche l'accusa di mancanza di poteri nel Dittatore di colpire con la confisca quella parte dei beni del maggiorasco che stava a rappresentare i diritti compensati; e dopo tutto ciò che il Supremo Collegio aveva detto intorno alle domande principali, non sarebbe stato inutile (anzichè dichiarare la competenza dell'autorità giudiziaria su tutte le istanze subordinate, e rinviare al magistrato del merito indagini che non gli appartengono), di chiarire che il solo diritto esperibile con azione giudiziaria, fosse quello fondato sulla inesatta esecuzione del Decreto Dittatoriale.

E sotto questo profilo avremmo compreso la dichiarazione di competenza, essendo principale còmpito del magistrato quello di giudicare se la legge sia stata bene interpretata ed eseguita. S.

la seconda proposizione sulla quale si fondano le domande principali) che sarebbe perfin superfluo spender parole, dopo che tante fiate sul tema si pronunziarono, e sempre in modo uniforme, e il Consiglio di Stato e le Corti supreme del Regno; tuttavia piace osservare che il dittatore Garibaldi, che nelle Provincie meridionali capitaneggiò la riscossa del popolo combattente contro la dinastia regnante, assommava nelle sue mani tutti i poteri di governo, e però, secondo logica e secondo i dettami del diritto delle genti i suoi decreti emanati, fervente la guerra, ispirati da molteplici ragioni politiche di Stato e in parte anche espresse nei decreti medesimi, non potevano essere e non erano in realtà che leggi obbligatorie come tutte le altre; e poichè tali decreti non vennero poi mai nè revocati nè modificati, restarono sempre quelli che erano, cioè leggi dello Stato; e quindi riesce perfettamante inutile indagare se storicamente si appongano al vero i principi Borbone quando vogliono qualificare Garibaldi un *delegato* di Re Vittorio Emanuele (per dedurne che non avrebbe potuto emettere decreti che fossero usciti dall'orbita dei poteri reali determinati dallo Statuto di Carlo Alberto), ovvero il sommo duce di un popolo che rivendica le sue libertà, imperocchè, fosse stato l'uno o l'altro, rimarrebbe sempre certo e vero che poteva emettere decreti, che i decreti emessi avevano autorità di legge, che, composto lo Stato italiano, quei decreti non furono revocati, e che quindi perdura la loro obbligatorietà, e così essendo è manifesto che le domande principali dei Borboni che chiedendo al giudice ordinario la dichiarazione di inefficacia di quei decreti in quanto avrebbero dichiarati beni nazionali quelli costituenti il majorasco stabilito col decreto del 1836, non sono proponibili innanzi ad esso magistrato che non ha giurisdizione per modificare, riformare o abrogare una legge, e però, con sano accorgimento, si ripete, hanno ora gli attori abbandonate tali domande come già fece il Conte di Aquila, rinunziando ad una citazione del 1884, con la quale avea le domande medesime proposte.

Considerato che diverso giudizio è da portare quanto alla domanda subordinata, imperocchè essa, a differenza di quella principale, lungi dal chiamare l'autorità giudiziaria a riformare, modificare od abrogare l'atto di confisca innanzi accennato, presuppone la piena efficacia dell'atto stesso, e

ne toglie anzi ragiono per sostenere che, confiscati i beni di cui si componeva il maggiorasco, rivissero nel Conte di Aquila quei diritti che secondo la legge comune gli spettavano sulla reale tesoreria, sulla real casa e sulla eredità di Francesco I, e che il decreto del 6 aprile 1836 disse dover rimanere compensati nella fondazione del predetto majorasco. E se questo è l'oggetto della domanda riesce manifesto che la materia dedotta in giudizio è prettamente giuridica, giacchè trattasi di decidere della sussistenza o meno di diritti patrimoniali, e quindi è competente a giudicarne la autorità giudiziaria, nulla giovando l'osservare in contrario che la compensazione degli asserti diritti patrimoniali dei quali si chiede ora il riconoscimento derivi da un atto di natura politica, quale fu il decreto di fondazione del majorasco, imperocchè per testuale disposizione dell'art. 4 della legge sui conflitti di attribuzione del 31 marzo 1877 la decisione della competenza va determinata dall'oggetto della domanda, e quando prosegua il giudizio non pregiudica le quistioni sulla pertinenza del diritto e sulla proponibilità della azione: ora il ricercare e vedere quale influenza possa avere sulla domanda di che trattasi la natura politica dell'atto col quale furono dichiarati compensati nella fondazione del majorasco i diritti che ora si vogliono far valere e se la compensazione con detto atto dichiarata si possa ritenere svanita pel fatto postumo della confisca dei beni al cennato maggiorasco sottoposti costituisce una indagine che si attiene esclusivamente alla proponibilità dell'azione, e quindi riesce del tutto estranea alla decisione della competenza, che, come si è testè cennato, vien determinata unicamente dall'oggetto della domanda.

Per questi motivi, la Cortè a Sezioni Unite dichiara la incompetenza dell'autorità giudiziaria a conoscere delle domande proposte con la citazione del 14 dicembre 1896 da S. A. R. Don Luigi Borbone, ecc.

Dichiara poi la competenza di detta autorità a conoscere della domanda subordinata proposta con l'altra citazione del 20 agosto 1898 da S. A. R. I. Donna Ianuaria di Braganza, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 24 luglio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* BAUDANA-VACCOLINI

Morelli (avv. Grillo) — Comune di Pontestura (avv. Calvi)

Controversia circa la competenza giudiziaria ed amministrativa — Facoltà della Corte Suprema di pronunciare anche in fatto — Proprietà di una strada iscritta nell'elenco delle strade pubbliche — Competenza giudiziaria — Revoca della destinazione all'uso pubblico — Competenza amministrativa.

La Corte Suprema, nelle cause di conflitto di competenza tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, può esaminare e risolvere anche questioni di fatto, agli effetti della definizione della controversia sulla competenza.

Per l'art. 20 della legge 20 marzo 1865, all. F, *la questione circa la proprietà del suolo di una strada iscritta negli elenchi delle strade pubbliche è di competenza dei Tribunali ordinari.*

Questi ultimi però possono provvedere unicamente pel risarcimento dei danni, ma non inibire ai comunisti il passaggio su detta strada, spettando alla sola Autorità amministrativa di revocare il proprio provvedimento sulla destinazione all'uso pubblico.

La Corte d'appello di Casale ritenne che il marchese Morelli non avesse domandato che fosse dichiarata di sua proprietà la strada in controversia, e lo dedusse dalla comparsa conclusionale a lei presentata.

È questo un errore di fatto, che deve essere corretto dalla Corte Suprema, trattandosi di causa riguardante la competenza dell'autorità giudiziaria o dell'autorità amministrativa.

E l'errore apparisce dalla sola lettura del libello introduttivo di lite e dalle comparse conclusionali prodotte nell'interesse dell'attore in primo e in secondo grado. Nella citazione si dichiara che tutta la strada è di sua proprietà, e si domanda che venga interrogato il Comune, se ammetta che tale strada giace su terreno proprio dell'esponente.

Nella prima delle suindicate comparse si afferma che fu promossa un'azione *negatoria servitutis*, la quale implica la questione della proprietà; a provare appunto la proprietà della strada s'invocano l'interrogatorio del Comune, i risultati della mappa censuaria e il possesso; e si ricorda che la strada fu fatta nel 1822 dal marchese Morelli a proprie spese e su fondo suo proprio. Nella comparsa di secondo grado si dice esplicitamente che il Morelli, in base ai prodotti documenti e alle proposte prove, solleva una vera questione di proprietà del letto stradale della via di cui è caso, promovendo l'*actio negatoria servitutis*, al quale effetto si conchiude esplicitamente per l'ammissione delle prove mediante perizia e mediante testimoni.

In altro errore, ed è errore di diritto, è caduta la Corte di appello, quando ha ritenuto incompetente l'autorità giudiziaria a pronunziare sulla legittimità o illegittimità del passaggio, che è la conseguenza o l'effetto dell'atto amministrativo, pel quale la strada fu iscritta nello elenco delle comunali. In astratto, ben può dirsi illegittima la iscrizione della proprietà altrui, non alienata nè espropriata, fra i beni del Comune ed illegittimo quindi l'uso che se ne faccia dai comunisti. In concreto, sono le leggi che attribuiscono la competenza all'autorità giudiziaria. In forza dell'art. 20 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *F*, sulle opere pubbliche « le questioni che insorgono sulla proprietà del suolo delle strade iscritte negli elenchi delle strade pubbliche, sono giudicate dai tribunali ordinari »; e per virtù dell'art. 4 della legge di pari data, allegato *E*, sul contenzioso amministrativo, è pure attribuita la competenza ai tribunali ordinarii per conoscere degli *effetti* dell'atto amministrativo in relazione all'oggetto dedotto in giudizio; però l'atto amministrativo non potrà essere rivocato o modificato se non sopra ricorso alla competente autorità amministrativa.

Questa limitazione è tale che impedisce al marchese Morelli di pretendere al di là del risarcimento dei danni, di che ha pur fatto domanda; come pure gli nega il diritto di chiedere che ai comunisti sia inibito di passare su quella strada, ciò che non solo modificherebbe, ma renderebbe nullo l'atto amministrativo.

Per questi motivi accoglie per quanto di ragione il ricorso; dichiara di competenza dell' autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 8 agosto 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PETRELLA

Arciconfraternita di Sant'Anna dei Lombardi (avv. Coviello)
Congregazione di Carità di Napoli

Opere pie — Concentramento — Competenza della Sezione IV del Consiglio di Stato — Motivi riferibili alla validità del decreto di costituzione in ente morale — Se determinino la competenza quando siano proposti col ricorso contro il concentramento — Violazione di legge e manchevole ed errata motivazione nelle decisioni della Sezione IV — Se diano campo al ricorso per cassazione — Eccesso di potere — Osservazioni aggiunte ed inesattezze di fatto.

Il ricorso per revoca del concentramento di un'Opera pia non isfugge alla competenza della Sezione IV del Consiglio di Stato, per ciò solo che il ricorrente proponga eccezioni contro la legalità del decreto di costituzione dell'Opera pia stessa in ente morale: costituendo in realtà tali eccezioni mezzi d'impugnativa di un atto contro cui il ricorso non è diretto.

L'esame se un ente morale regolarmente costituito sia o no compreso nell'eccezione di cui all'art. 59, lett. D, *della legge sulle Opere pie, è di competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, i cui poteri, in fatto di concentramento, si estendono anche al merito; e alla Corte Suprema non è dato giudicare se, nell'esplicazione di quei poteri, la Sezione IV abbia erroneamente applicata la legge o sia incorsa in vizio di manchevole ed errata motivazione.*

Le considerazioni che la Sezione IV faccia circa il patrimonio e gli scopi di un corpo morale non possano incarnare eccesso di potere, *ove non siano altro che il ricordo letterale del decreto di costituzione dell'ente o del suo statuto organico.*

Un'osservazione aggiunta ai principali motivi di una pronuncia, quando non sia una ragione di decidere, e

contenga anzi la semplice espressione di un desiderio, non può mai dar luogo ad eccesso di potere, *anche se fondata su di una inesattezza di fatto.*

Considerato innanzitutto non potersi attendere alla dedotta inammessibilità o frustraneità, o fine di non ricevere, di cui parla la resistente Congregazione di carità nell'allegazione a stampa distribuita, e di cui ha fatto svolgimento nell'odierna orale discussione, perchè se pure potesse farsi astrazione dalla forma non rituale con cui si è la eccezione proposta, resterebbe sempre il fatto che invano la deducente faccia appello al decreto del 18 giugno 1898, col quale la Confidenza Raimo fu, con altri istituti, raggruppata sotto la denominazione « Istituti riuniti di educazione, ecc. » con amministrazione affidata a Commissari governativi, perocchè quando essa resistente Congregazione non si è disinteressata della Confidenza Raimo, e quando vuole che resti fermo il pronunziato della IV Sezione del Consiglio di Stato, dice con ciò essere essa una legittima contradittrice dell'Arciconfraternita, e quindi legittimamente e non vanamente deve il ricorso di quest'ultima in confronto di quella essere esaminato.

Considerato che dei tre mezzi di ricorso, il primo e terzo impugnano la decisione della IV Sezione per titolo d'incompetenza, e la dicono violatrice degli art. 54 e 59, lettera *D* della legge 17 luglio 1890 sulle Opere pie, articolo 2 legge sul contenzioso amministrativo, art. 3 legge sui conflitti di attribuzione 3 marzo 1877, art. 24 e 40 legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, 360, 361, 517 procedura civile e art. 47 del regolamento di procedura per la IV Sezione del 17 ottobre 1889, e affermano non essere la IV Sezione competente a decidere se la Confidenza Raimo fosse Opera pia autonoma ovvero un semplice legato pio; che, anche dopo che la Confidenza Raimo fu eretta in ente autonomo, l'Arciconfraternita rimase erede in proprietà della testatrice, nè la Confidenza poteva essere staccata dall'Arciconfraternita senza ledere i diritti quesiti di questa. Che la IV Sezione incompetentemente negò alla Confidenza Raimo la qualità d'Istituto di beneficenza per l'educazione e l'istruzione: la definizione dello stato personale delle fondazioni implica una questione sui dritti e quindi è di competenza giudiziaria.

Considerato che le affermazioni dei due riassunti mezzi del ricorso, messi a raffronto coi documenti della causa, con i motivi che l'Arciconfraternita presentò alla IV Sezione e con la decisione impugnata si chiariscono non meritevoli di plauso. E valga il vero: il ricorso proposto dall'Arciconfraternita alla IV Sezione impugnava unicamente il decreto di concentramento del 18 ottobre 1894, e di esso chiedeva la revocazione e lo annullamento. I motivi che in quel ricorso si enunciavano erano parecchi, ma quelli che più possano avere una certa relazione coi due odierni mezzi di annullamento, in fondo, si riassumono in questo: mancare nella specie un ente autonomo per sè stante, distinto e separato dall'ente Arciconfraternita: essersi Raimo fuso con quello dell'Arciconfraternita, sicchè la Confidenza Raimo era una parte di essa: doversi in ogni caso la disposizione della defunta Raimo definire legato pio.

Ora che la IV Sezione e non l'autorità giudiziaria fosse il magistrato competente a decidere dell'annullamento o no del decreto di concentramento, il che costituiva la finalità del ricorso, è cosa che non si dimostra altrimenti che col semplice ricordo dell'art. 81 della legge 17 luglio 1890: che poi i motivi sopra riassunti, e i quali l'Arciconfraternita adduceva per conseguire la revoca del concentramento, considerati nella sostanza, non menassero la IV Sezione ad indagare e decidere dei diritti di cui dovessero conoscere i Tribunali ordinari, è pure cosa evidente. Infatti da ben 20 anni la Confidenza Raimo era stata eretta in corpo morale con l'obbligo dell'Arciconfraternita di amministrare i beni, tenendoli separati e distinti dai suoi, ed osservando la legge sulle Opere pie; da ben 20 anni quindi l'esistenza e le relazioni giuridiche della Confidenza e dell'Arciconfraternita erano determinate, e si erano svolte all'ombra del decreto del 24 ottobre 1874: ora i sopra ricordati motivi del ricorso della Arciconfraternita non facevano che negare alla Confidenza il suo stato e la sua maniera di essere: che negare la separazione e distinzione dei beni di essa da quelli dell'Arciconfraternita; il che equivale a dire che l'Arciconfraternita con quei motivi lungi d'impugnare il decreto di concentramento, quello, cioè, contro il quale aveva prodotto ricorso e del quale chiedeva la revoca, attaccava invece il decreto del 1874, imperocchè, solo distruggendo questo poteva discutersi se la Confidenza Raimo fosse un ente autonomo; solo il decreto del 1874 poteva

dibattersi se i beni dell'eredità Raimo si fossero confusi e conglobati col patrimonio dell'Arciconfraternita; e se dunque i motivi del ricorso erano diretti contro un decreto che non era quello impugnato col ricorso: dovendo la realtà prevalere alle parvenze, logicamente ne seguiva che la IV Sezione non avesse a decidere di questioni che avrebbero forse potuto aver luogo se fosse stato ancora possibile attaccare il decreto del 1874, ma bastasse a lei constatare la semplice esistenza di questo decreto, per non attendere più che tanto a quei motivi di ricorso. E ciò fece la impugnata decisione, siccome luminosamente emerge dalla motivazione di essa. Se dunque tutto si ridusse per la IV Sezione a constatare la esistenza di un Reale Decreto, che la stessa ricorrente aveva allegato ai fascicoli, non sa vedersi che cosa quel Collegio abbia deciso fuori dei limiti della sua competenza. Sarebbe davvero un facile mezzo di rendere, se non assolutamente impossibile, certo difficilissimo lo svolgimento dei giudizi, se, a criterio per la determinazione della competenza del giudice, avesse a tenersi non la sola materia dedotta in lite, ma anche quei motivi di lamentanza che le parti adducono bensì ad occasione dell'atto impugnato, ma che in realtà costituiscono mezzi d'impugnamento di altro atto, contro del quale non si ricorre. Nella specie, adunque, eliminati i motivi che non riguardavano il decreto impugnato, ma un altro ben diverso, e da lunghi anni eseguito, rimaneva sempre per la IV Sezione materia di esame il solo decreto di concentramento, il che senza fallo rientrava nella competenza di lei.

Considerato, in ordine all'ultima censura relativa alla competenza, leggersi nella decisione denunciata che non si comprendeva come l'Arciconfraternita, ammettendo in ipotesi la esistenza dell'ente autonomo, potesse chieder per esso ente l'applicazione della eccezione scritta nell'art. 59, lettera *D* della legge 17 luglio 1890, di fronte all'art. 1, lettera *B*, della stessa legge e allo scopo della Confidenza; e all'uopo nella decisione impugnata fu trascritto il testo della legge e quello dell'art. 1 dello statuto organico della Confidenza. Poste così le cose, spontanea si presenta la riflessione che, essendo pel decreto del 1874 certa e non disputabile la erezione della Confidenza in corpo morale, ed essendo nello statuto organico di esso, approvato col decreto 15 agosto 1875, chiaramente designato lo scopo

dell'ente, e non essendo mai stati nè l'uno nè l'altro decreto del 1874 e 1875 impugnati, lo esaminare se l'ente fosse compreso ovvero no nella eccezione di cui all'articolo 59, lettera *D*, legge sulle Opere pie, costituiva tema di vera competenza della IV Sezione, i cui poteri, in fatto di concentramento, non soltanto riguardano la incompetenza, l'eccesso di potere e la violazione di legge ai termini dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889, ma si estendono anche al merito del provvedimento contro cui si ricorre; sicchè la censura che si muove ora alla decisione della IV Sezione sotto la veste dell'incompetenza, maschera quella di erronea applicazione di una legge della quale la IV Sezione è chiamata a conoscere e di manchevole ed errata motivazione; ma di vizi siffatti, supposto che esistessero, non avrebbe questo Collegio potere di occuparsi. Del resto, per quanto non sia un argomento giuridico, pure non tornerà del tutto superfluo considerare che l'Arciconfraternita non dubitò mai della competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato a conoscere del ricorso da essa proposto, e solo quando lo vide respinto, reclamò contro la decisione di rigetto, la quale per altro non fece che tener dietro a ciò che l'Arciconfraternita aveva esposto.

Considerato che il secondo mezzo dell'attuale ricorso addebiti alla IV Sezione un doppio eccesso di potere, e cioè: 1° per avere sconosciuta l'efficacia dell'art. 8 dello statuto organico della Confidenza Raimo, che assicurava una preferenza a favore delle figliuole dei confratelli dell'Arciconfraternita; 2° per avere negato alla ricorrente il diritto di avere confratelli poveri e di esercitare la beneficenza a norma del suo statuto, mantenendo in educazione le figliuole dei confratelli bisognosi.

Considerato che la duplice accusa non può che ritenersi effetto di un equivoco, come quella che non trova riscontro in ciò che veramente costituì la ragione di decidere pel Supremo Collegio amministrativo. Difatti l'Arciconfraternita formulò il secondo motivo del ricorso presentato alla IV Sezione così: Le rendite dell'eredità Raimo, fuse nel patrimonio della Arciconfraternita, servono ad integrare e completare la forma di beneficenza da questa esercitata, perchè destinate, a preferenza, a mantenere ed educare i figli degli ascritti, e però deve applicarsi la seconda parte dell'art. 54 della legge 17 luglio 1890.

La IV Sezione considerò che il patrimonio della Confidenza Raimo non venne mai fuso in quello dell'Arciconfraternita, e che la Confidenza fu costituita nell'unico scopo di mantenere figliuole povere, oneste e vergini in un ritiro o conservatorio.

Queste due osservazioni poteva dirsi costituire sufficiente risposta confutatoria del mezzo del ricorso; esse poi non essendo altro che il ricordo letterale del decreto col quale la Confidenza fu eretta in corpo morale e dell'art. 1 dello statuto organico della Confidenza, non possono in guisa veruna incarnare un eccesso di potere dalla parte della IV Sezione.

Però questa alle due or dette osservazioni volle aggiungere « che l'art. 8 dello statuto, che accordava una preferenza alle figlie dei confratelli era arbitrario, perchè contrario alla volontà della testatrice, e perchè l'Arciconfraternita non era composta di persone povere, e detto articolo dovrebbe essere abrogato »; ma ciascuno vede che questa osservazione non è punto una ragione di decidere, è invece la semplice espressione di un desiderio, questo, cioè, di vedere abrogato l'art. 8; e il desiderio non costituisce eccesso di potere, non priva la ricorrente di verun diritto; e se in fatto la IV Sezione s'ingannò nel credere l'Arciconfraternita composta di persone non povere, oltre che tale inganno è fatto palese da un documento esibito solo più anni dopo che fu resa la decisione impugnata, esso non vulnera le due sufficienti ragioni che indussero la IV Sezione a non riscontrare nella specie la eccezione preveduta nella seconda parte dell'art. 54 della legge; e ad ogni modo poi quella inesattezza di fatto non mena ad un eccesso di potere.

Per questi motivi, rigetta, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 5 luglio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* ALAGGIA

Educatorio « Maria » in Monreale (avv. Drago) — Collegio di « Maria » in Monreale (avv. Bentivegna)

Opere pie — Soppressione — Trasformazione — Questioni sullo stato e sulla esistenza di persone giuridiche — Applicazione di legge — Atti amministrativi — Presa di possesso

— Diritti personali o patrimoniali — Competenza giudiziaria — Amministratori di enti trasformati o soppressi — Interesse a promuovere un giudizio.

Le questioni relative allo stato ed alla esistenza di una persona giuridica sono questioni di diritto civile, demandate alla ordinaria giurisdizione.

Costituisce pertanto materia di esclusiva competenza giudiziaria il vedere se ad un ente morale sia applicabile o meno una legge generale di soppressione o di trasformazione.

Sono del pari soggetti all'esame del magistrato ordinario quegli atti dell'autorità amministrativa, mediante i quali siasi proceduto alla presa di possesso ed alla trasformazione di un ente morale non colpito da soppressione, spettando appunto alla competenza del potere giudiziario il conoscere della legittimità di tali atti, in quanto abbiano lesi veri e propri diritti personali o patrimoniali.

Data la indebita trasformazione o soppressione di un ente morale, coloro i quali ne hanno la legittima rappresentanza hanno la potestà di agire in giudizio non solo per propugnare la esistenza dell'ente morale da loro rappresentato, ma eziandio per fare valere un loro diritto personale, qual'è quello di governare l'ente stesso e di trarne quelle utilità che il suo statuto loro assicura.

Osserva in diritto che il ricorrente riproduce nei due mezzi del ricorso la stessa eccezione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria respinta dalla Corte di merito.

Ma cotesta eccezione non regge, poichè la questione relativa allo stato ed alla esistenza di una persona giuridica è questione di diritto civile demandata alla ordinaria giurisdizione; e però il vedere se all'ente morale, di cui trattasi, sia applicabile o non una legge generale di soppressione o di trasformazione, costituisce materia di esclusiva competenza giudiziaria. Parimenti sono soggetti allo esame del magistrato quegli atti dell'autorità amministrativa, mediante i quali siasi proceduto alla presa di possesso ed alla trasformazione di un ente morale non colpito da soppressione, poichè, giusta il combinato disposto degli articoli 2, 3 e 4 della legge 20 marzo 1865, alleg. *E*, sul contenzioso amministrativo, spetta alla competenza del po-

tere giudiziario il conoscere della illegittimità di tali atti in quanto abbiano leso veri e propri diritti personali o patrimoniali. Manifesta quindi è la competenza dell'autorità giudiziaria sulla domanda delle attrici, con la quale si assume, che il Collegio di Maria di Monreale, quale istituto privato ed autonomo ed Opera pia laicale, non sia stato colpito dal Reale Decreto 20 maggio 1871, il quale intese riordinare sotto altra forma e con altra amministrazione i Collegi detti di Maria in Sicilia, in quanto avessero il carattere di pubblici istituti d'istruzione, e non potessero considerarsi quali enti morali laicali di beneficenza; e conseguentemente dovessero ritenersi illegali i due successivi decreti ministeriali 10 agosto e 22 settembre 1871, mediante i quali si procedette, in onta alle disposizioni di legge, alla trasformazione e riordinamento con norme diverse e sotto altro governo del Collegio di Maria di Monreale.

Nè si dica che i succennati atti amministrativi siano incensurabili, essendo la esplicazione delle legittime funzioni governative in quanto, cioè, la legge Casati sulla pubblica istruzione 13 novembre 1859 demanda al Governo la facoltà di riordinare con speciali modalità gli istituti pubblici d'istruzione. Imperocchè le istanti non disconoscono tale potestà, ma sostengono che il Governo se ne sia valso fuori i casi consentiti dalla legge, applicandola non ad istituti d'istruzione, ma ad un'Opera pia laicale, quale è il Collegio di Monreale, il quale, sebbene abbia il peso d'impartire la istruzione, deve farlo però ai poveri o meno abbienti, ed ha anche altri fini di beneficenza.

Molto meno poi si può parlare, anche in rapporto alla allegata incompetenza, della improponibilità della domanda attrice, in quanto le istanti non abbiano la rappresentanza dell'Istituto, ed in quanto esse, lamentandosi di essere state private della amministrazione, mettono innanzi un loro interesse particolare, e non la lesione di un diritto proprio dell'Istituto di cui trattasi. E di vero, ritenuto in ipotesi che il Collegio di Maria di Monreale sia stato indebitamente soppresso o trasformato, le attrici non hanno mai perduto di diritto, ma solo di fatto la legittima rappresentanza del Collegio, e quindi non solo hanno potestà di agire in giudizio per propugnare la esistenza dell'ente morale da loro rappresentato, ma fanno valere anche un loro

diritto personale, qual'è quello di governare il Collegio ed amministrarne i beni, e di trarne altresì quelle altre utilità che lo statuto dell'Opera loro assicura.

Appena poi occorre notare che male a proposito s'invochi la legge amministrativa vigente e l'altra del 1890 sulla beneficenza pubblica per dedurne, sotto altro riguardo, l'incompetenza dell'autorità giudiziaria, sostenendosi che il reclamo, proposto dagli amministratori di un'Opera pia laicale, è dalla legge espressamente demandato alla cognizione del Consiglio di Stato. Imperocchè nella specie non trattasi di questioni relative alla gestione amministrativa di un'Opera pia, o della opportunità o legalità della sua trasformazione od accentramento in altra Opera consimile, ma si tratta invece di definire la natura giuridica di un Istituto per sapere se debba ancora esistere quale ente laicale di beneficenza, o vada considerato quale Collegio di pubblica istruzione.

Che il 3° motivo del ricorso riflette il merito della controversia, poichè si censura la sentenza per avere malamente ravvisato nei titoli prodotti il carattere di Opera pia nel Collegio di Maria di Monreale mentre scopo principale di esso è l'istruzione. Ora questa tesi non può confondersi con la questione di competenza, la quale va esaminata preliminarmente e deve desumersi dai termini della domanda e dall'oggetto dedotto in giudizio, e non dal fondamento giuridico di essa e dalla sua concreta giustificazione. Tale esame è proprio del giudice investito di giurisdizione, e quindi sfugge alla cognizione delle Sezioni Unite di questo Collegio, le quali sono chiamate a provvedere soltanto sulla questione di competenza dell'autorità giudiziaria e sulle altre questioni che abbiano con quella un nesso diretto e necessario.

Per questi motivi, la Corte dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 28 luglio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* BASILE

Prato-Manfrin (avv. Brenna) — Finanze (avv. erar. Avet)

Contratti stipulati dalla pubblica amministrazione — Distinzione — Appalto per rivendita di generi di privativa — De-

stituzione per ritardato pagamento di canone — Pretesa violazione di patti contrattuali di privato interesse — Competenza giudiziaria.

Nei contratti che stipula lo Stato è necessario distinguere quelli che esso compie nell'interesse generale, contenenti norma imperante ed obbligatoria per tutti, e quelli che compie nel suo particolare interesse e che non vincolano che le parti contraenti.

È competente l'Autorità giudiziaria a decidere se l'amministrazione, destituendo l'appaltatore di una rivendita di generi di privativa per ritardato pagamento del canone, abbia violati patti speciali del contratto d'appalto, stipulati non nell'interesse pubblico, ma nei riguardi particolari dei contraenti.

Considerando che manifestamente fondate sono le doglianze espresse dalla Prato nel suo ricorso; e, senza bisogno d'ingolfarsi nelle lunghe ed astruse disquisizioni, nelle quali hanno voluto involgersi i giudici di merito, basterà ricordare alcuni criteri indiscutibili, che questo Supremo Collegio ha oramai sanzionato con costante, diuturna giurisprudenza.

Esso ha infatti sempre ritenuto:

Che l'autorità giudiziaria, se non è competente a sindacare, modificare o sospendere un provvedimento qualsiasi dell'autorità amministrativa, non è però incompetente a conoscere della lesione di un diritto che da tale provvedimento può derivare ad un cittadino, all'effetto di giudicare sui danni arrecatigli;

Che nei contratti, cui lo Stato addiviene nella duplice sua personalità, bisogna distinguere le contrattazioni che esso compie nell'interesse generale, le quali contenendo norma imperante ed obbligatoria per tutti, ed esprimendo un comando universale della suprema potestà, costituiscono una vera e propria legge; mentre quelle altre contrattazioni che egli stipula nel suo particolare interesse, non vincolano che le parti contraenti soltanto; perchè la materia che si riferisce a questi contratti non è d'indole generale, ma patrimoniale; epperò non attiene al pubblico interesse;

Che in materia di locazione d'opera di un privato ad una pubblica amministrazione, per la esecuzione dei pubblici servizii, se questo pubblico interesse può modificare alquanto l'indole di tale contratto, da fargli acquistare maggior prevalenza, ove si trovasse in conflitto con un contratto tra privati, per attribuire la risoluzione delle relative controversie all'autorità amministrativa, allorchè si tratti soltanto di discutere motivi di servizio o di disciplina, non debba giammai disconoscersi la competenza giudiziaria quando la contestazione si riferisca a motivi d'indole contrattuale;

Che applicando siffatti criteri direttivi alla figura del caso presente, non può menomamente dubitarsi, che essa rientri nella competenza dell'autorità giudiziaria. E per verità la ricorrente non chiede che sia revocato o modificato il provvedimento, col quale venne destituita dall'appalto della rivendita dei generi di privativa, che le era stata concesso per un novennio; ma sostiene essere stati violati con quello i patti del contratto d'indole, puramente patrimoniale, che formava legge fra i contraenti soltanto, non riguardando la generalità dei cittadini, nè avendo per tutti sanzione obbligatoria; assume che non poteva essa venir destituita, e molto meno condannata alla perdita del deposito pel ritardato pagamento di un trimestre, con aperta violazione dei patti del contratto e dei capitolati di appalto, ed in opposizione alle istruzioni ministeriali del 12 gennaio 1895, obbligatorie per entrambe le parti contraenti; tanto più che, dovendo prima esser diffidata, pur essendola stata il 14 ottobre 1895, di pagare il trimestre in ritardo entro il mese successivo, lo avesse effettivamente pagato li 11 novembre, e così due giorni prima di quello prefisso nella diffida; ora tutte queste eccezioni (della sussistenza, o meno, delle quali non è ora il caso di occuparsi, riferendosi esse al merito della causa) costituiscono evidentemente materia d'indole puramente civile, perchè si riferiscono alla interpretazione ed allo apprezzamento di patti contrattuali, stipulati non nell'interesse pubblico, ma nei riguardi particolari dei contraenti, che rientrano manifestamente nella competenza dell'autorità giudiziaria; la quale, essendo stata disconosciuta tanto dai primi che dai secondi giudici, debbono annullarsi le relative sen-

tenze, e deve rimandarsi la causa ai primi di essi per novello giudizio.

Per questi motivi, la Corte dichiarando la competenza dell'autorità giudiziaria, cassa e rinvia, ecc.

SEZIONE CIVILE.

(Sentenza 28 luglio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* BANDINI

Quaranta ed Epifani (avv. Chimienti) — Sansone e Tanzarella (avv. Porto)

Ricorsi elettorali — Art. 47, 48 e 49 della legge com. e prov. — Se applicabili ai ricorsi per cassazione — Ufficiali postali e telegrafici — Se ineleggibili.

Il procedimento tracciato negli art. 47, 48 e 49 del testo unico della legge com. e prov. 4 maggio 1898 riguarda unicamente i ricorsi elettorali proposti avanti la Corte d'appello per l'esercizio dell'azione popolare, e non si estende al ricorso per cassazione e relativo giudizio.

L'ineleggibilità all'ufficio di consigliere comunale prevista dall'art. 23 della citata legge non può colpire gli ufficiali postali e telegrafici, che sono nominati e stipendiati dallo Stato, anche quando il Comune per maggiore comodità dei suoi amministrati, somministri un locale nel palazzo comunale per l'ufficio di posta e corrisponda uno stipendio al supplente *dell'ufficio telegrafico, per assicurare ai cittadini l'orario continuato.*

Considerato che non merita attenzione l'eccezione di inammissibilità dell'avanzato ricorso, proposta verbalmente dal difensore del resistente Tanzarella e desunta dalla mancata notificazione ad esso resistente, per parte dei ricorrenti Epifani e Quaranta del decreto di S. E. il Primo Presidente che stabiliva l'udienza per la discussione del ricorso. Imperocchè il procedimento sommarissimo, affatto speciale, tracciato negli articoli 47, 48 e 49 del testo unico della legge comunale e provinciale 4 maggio 1898 riguarda unicamente i ricorsi proposti avanti la Corte d'appello per lo esercizio dell'azione popolare, e il giudizio di merito che si svolge in un sol grado di giurisdizione avanti il detto Col-

legio; il procedimento surricordato e con esso la obbligazione pel ricorrente di provocare il decreto presidenziale di indicazione dell'udienza e di curarne la notificazione, non potrebbero mai estendersi per via d'interpretazione al ricorso per cassazione e al relativo giudizio, anche quando non esistesse in proposito una disposizione speciale relativa al giudizio medesimo, attesa l'indole speciale di questo; e a più forte ragione pertanto non può esservi esteso, quando è certo che con una apposita disposizione qual'è quella contenuta nell'art. 50 del nuovo testo unico surricordato, si sono tassativamente indicate le poche modificazioni che si sono volute portare, per questi giudizii elettorali, alle regole generali stabilite nel Codice di procedura civile per il giudizio straordinario di Cassazione.

Nell'ultimo capoverso del ricordato art. 50 il legislatore ha detto che sul semplice ricorso il presidente indica in via d'urgenza l'udienza per la discussione della causa. Nulla aggiunge in ordine alla notificazione di quella indicazione. E ciò è ben naturale, perche la parte già notificata del ricorso ha dalla legge un termine per costituirsi e far notificare a sua volta un controricorso e può quindi sempre profittare di quel termine per assicurarsi il diritto d'essere tempestivamente avvertita del giorno della udienza per la trattazione della causa.

Considerato, in ordine al merito del proposto ricorso, che la violazione dell'art. 23 del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale 4 maggio 1898 che si rimprovera alla denunziata sentenza, sussiste effettivamente e può essere agevolmente dimostrata.

Infatti, mentre il citato art. 23 esprime con chiarezza nel suo quarto comma, che sono ineleggibili all'ufficio di consiglieri comunali *coloro che ricevono uno stipendio o salario dal Comune o dalle Istituzioni che esso amministra o sussidia,* la sentenza denunziata per giungere ad applicare la surriferita disposizione agli odierni ricorrenti non ha esitato a qualificare come *istituzioni* più o meno autonome viventi in grazia del soccorso o sussidio dato a loro dal Comune, due uffici governativi destinati al disimpegno di un pubblico servizio, retto da due funzionarii nominati e stipendiati dallo Stato, quali sono l'ufficio postale e l'ufficio telegrafico, dipendenti ambedue dal Ministero delle

Poste e Telegrafi. E, ciò non bastando a raggiungere il suo scopo, ha pur qualificato come sussidio, aiuto o soccorso agli uffici suddetti e ai loro titolari delle semplici comodità che l'Amministrazione comunale vuole assicurare ai suoi amministrati.

Infatti la somministrazione di un locale nel palazzo comunale per uso dell'ufficio di posta, non ha e non può avere altro scopo che quello di assicurare ai cittadini di Ostuni la comodità di trovare quell'ufficio nel centro della città in prossimità degli uffici municipali; e la somministrazione suddetta, se assicura all'ufficiale postale un lieve benefizio economico, procura però a lui anche l'incomodo di avere l'ufficio separato dalla sua abitazione.

Il salario poi o stipendio corrisposto dal Comune al supplente dell'ufficio telegrafico a orario limitato, onde assicurare ai cittadini il benefizio di un orario continuato, se può legittimare la ineleggibilità del detto supplente, non può assumere mai il carattere di un aiuto o sussidio pecuniario dato al titolare dell'ufficio, perchè questi non viene proprio a godere nulla di ciò che percepisce il suo supplente; e si presenta davvero alquanto originale il concetto che lo stipendio o salario di un supplente costituisca nello stesso tempo anche un sussidio per la persona supplita ed abbia quindi l'efficacia d'inabilitare contemporaneamente due persone.

Per questi motivi annulla la denunziata sentenza della Corte d'appello di Trani, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 17 luglio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* ROCCO-LAURIA

Mastrangelo ved. Ricci ed altri (avv. De Michetti)
Flaiani (avv. Manna)

Dichiarazione di demanialità di un'isola — Competenza amministrativa — Se il Magistrato ordinario, in giudizio tra privati sulla proprietà dell'isola, possa pronunciare in senso contrario al provvedimento amministrativo.

Se l'autorità amministrativa, per le attribuzioni ad essa conferite dalla legge 20 marzo 1865 sulle opere

pubbliche e da quella 10 agosto 1884 sulle acque, abbia ritenuto non demaniale un'isoletta, non è lecito all'Autorità giudiziaria, chiamata a risolvere una contestazione tra privati circa la proprietà della stessa isoletta, dichiarare invece la demanialità.

Considerando che il Prefetto della provincia col suo decreto 16 gennaio 1892 dopo aver determinata, su parere del genio civile, la linea del nuovo alveo, rinviò le parti a far valere le loro ragioni innanzi alla autorità giudiziaria in ordine al contestato diritto di proprietà dell'isoletta. Sicchè si offre chiaro che il Prefetto, resi certi i confini dell'alveo, non vide nella così detta isoletta, che rimane fuori tali confini, se non una proprietà privata, non demaniale. In opposto, per lo meno avrebbe riservato al demanio ogni suo possibile diritto su l'enunciata isoletta come fece in riguardo alla abusiva costruzione di opere nocive presso all'alveo.

E tutto ciò bene a ragione, essendosi nella scuola ed in giurisprudenza accettato, che, giusta gli art. 457 e 458 Cod. civ., le isole ed unioni di terra formantisi in fiumi o torrenti navigabili o atti a trasporti appartengano allo Stato perciò che gli alvei degli stessi allo Stato appartengono, mentre che le isole ed unioni di terra in fiumi non navigabili e non atti ai trasporti appartengono ai proprietarii fronteggianti e con alcune modalità, inducendosene che gli alvei di tali fiumi o torrenti, qual'è il torrente Vibrata, appartengono eziandio ai frontisti, salvo che nella specie non si stimi provato costituire l'isoletta una antica estensione del fondo Ricci.

Messo che, per virtù di provvedimento di autorità amministrativa, debbasi la riferita isoletta reputare di privata proprietà, non è lecito all'autorità giudiziaria in materia sottoposta dalla vigente legge sulle opere pubbliche (articolo 165 e 166) e dall'altra 10 agosto 1884 sulle acque all'autorità amministrativa e da questa con provvedimento regolata, ritenere il contrario, che, val dire, l'isoletta sia invece demaniale, e tanto, s'intende, in via principale quanto per incidente. E però nella specie la Corte incompetentemente, ed in conseguenza nullamente, ritenne che la contesa isoletta fosse demaniale. Cassata in questi sensi

la sentenza denunciata, occorre rinviare la causa ad altra Corte di appello per nuovo giudizio, meno per la disputa se demaniale o privata l'isoletta, decisa in fatto ed in diritto dal Supremo Collegio per ragione d'incompetenza.

Per questi motivi, dichiara incompetentemente ritenuta la natura demaniale dell'isoletta contesa.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 30 maggio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SPAZIANI

Specchia (avv. Gigante) — Comune di Ostuni

Licenziamento d'impiegato comunale — Motivi di disciplina — Ricorso per annullamento o revoca del licenziamento — Competenza amministrativa.

È competente l'autorità amministrativa a decidere di un ricorso contro il licenziamento di un impiegato comunale, quando la domanda sia diretta a far annullare o revocare un atto amministrativo ed il licenziamento sia stato provocato da motivi disciplinari.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 22 agosto 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* MAZZELLA

Comune di Girgenti (avv. Chimirri e Lomonaco) — Ministeri di Grazia e Giustizia e Interno (avv. erar. Avet), Comuni di Cammarata, San Giovanni Gemini e Canicatti (avv. Gianturco, Bentivegna e Tutino)

Termine per ricorrere in Cassazione contro decisioni della IV Sezione — Sua decorrenza — Competenza dell'autorità amministrativa in materia di riparto di spese per locali di Tribunali — Se rientri nella competenza della stessa il conoscere di questioni relative a riduzione di affitto, ad esecuzione volontaria di simili obbligazioni, ad acquiescenza, nonchè a retroattività della riduzione stessa — Eccesso di potere — Incompetenza della Corte Suprema a conoscere di questioni sulla competenza, fra due Ministeri, di statuire sopra un dato affare.

I 90 giorni utili per impugnare in Cassazione una decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato decor-

rono dalla data della notifica della decisione stessa, e non da quella della pubblicazione (1).

L'autorità amministrativa è competente non solo a ripartire le spese necessarie pei locali dei Tribunali e delle Corti d'assise fra i Comuni interessati, ma anche a determinare e a regolare dette spese (2).

Rientra nell'orbita della competenza amministrativa il conoscere di questioni relative a riduzioni d'affitto (*nel caso da lire 20,000 a sole lire 6,000*) *d'un fabbricato di proprietà di un Comune, destinato alla residenza di Tri-*

---

(1) La prima massima, affermata dalla Cassazione di Roma, non ha in verità bisogno di commenti, essendo una conferma di principii generali e indiscutibili circa la differenza fra la *pubblicazione* e la *notificazione* di una decisione o sentenza. Nel campo *de jure condendo* può anche riconoscersi l'utilità di una norma legislativa, la quale, data la specialità della materia contenzioso-amministrativa demandata alla cognizione della IV Sezione del Consiglio di Stato, tolga di mezzo la possibilità di prolungarsi all'infinito il termine per denunziare in Cassazione le decisioni di detto Consesso.

In tal caso però la riforma bisognerebbe estenderla anche alle decisioni della Corte dei conti, così nelle materie di conti come di pensioni.

Ma nello stato attuale del diritto, e di fronte al precetto positivo contenuto nell'art. 6 della legge sui conflitti, non è neppur discutibile che i 90 giorni utili per produrre ricorso in Cassazione contro le decisioni della IV Sezione possano decorrere da una data diversa da quella della notifica, eseguita secondo le nostre regole procedurali.

Per cui e il P. M. e la Corte potevano risparmiarsi buona parte del tempo rispettivamente impiegato per la confutazione di una eccezione destituita di seria attendibilità.

(2) La seconda massima poi non sembra rispondere ai più retti criterii circa la competenza dell'autorità amministrativa, quale è regolata dall'art. 268 del Regio Decreto sull'ordinamento giudiziario, 6 dicembre 1865, n. 2626. Questo articolo, infatti, ponendo le spese *necessarie pel primo stabilimento delle Corti d'assise e dei tribunali civili e correzionali, e quelle di provviste di mobili, ecc. a carico dei Comuni componenti il territorio del Circolo e del circondario in ragione delle rispettive popolazioni*, e riconoscendo al Comune, che le avesse anticipate, il diritto di *regresso*, ha chiaramente delimitato i confini, nei quali deve esplicarsi la competenza amministrativa. La quale ha due momenti: la ricognizione delle spese necessarie, e la ripartizione di queste fra i Comuni interessati, tenendo per unica base la popolazione di ciascuno di essi. Ma è naturale che se la funzione della ripartizione deve sempre spiegarsi allo stesso modo e con gli stessi criteri, in qualunque caso, la ricognizione delle spese vada soggetta a limitazioni di circostanze di fatto e di conflitto di diritti.

Se, in altri termini, l'autorità amministrativa è chiamata a pronunziarsi prima che l'impianto abbia avuto luogo, essa ha le più ampie facoltà nel determinare le spese relative. Ma quando l'impianto è già compiuto, all'autorità amministrativa non rimane che controllare se quanto si afferma speso fu effettivamente erogato, e disporre la ripartizione.

bunale e Corte d'assise, ad esecuzione volontaria data dalla maggior parte degli interessati al pagamento delle corrisposte anteriori, ad acquiescenza *fatta ai pagamenti stessi, nonchè a* forza retroattiva *data a tale riduzione?* (non risoluta).

L'eccesso di potere consiste nell'avere giudicato fuori dei limiti della propria competenza, e non nell'avere malamente giudicato (1).

Sfugge alla competenza delle Sezioni Unite della Cassazione l'esaminare se sia competente uno anzichè

Ciò tanto più, quando un Comune ha *anticipato* le relative *spese*, e ne chieda il *rimborso*.

Ed era questo il caso sottoposto alla Corte di Cassazione di Roma; e però non era dubbia la competenza dell'autorità giudiziaria a conoscere dell'azione di *rimborso* da parte di un Comune in confronto di altri. Il diritto al rimborso, appartenga a privati o ad enti pubblici, si rivolga contro privati o contro enti pubblici, rimane sempre nel campo del diritto *privato*, ed è sottoposto alla magistratura ordinaria.

Come può l'autorità amministrativa, in virtù del citato art. 268, limitare il diritto al rimborso in una somma *inferiore* a quella effettivamente erogata; penetrare nel *patrimonio privato* di un Comune, e fissare il canone di fitto che un Municipio può pretendere da un locale che gli appartiene, dando per giunta all'edificio stesso un *valore locativo* di gran lunga *inferiore* a quello che un privato qualunque avrebbe preteso in *correlazione* al capitale investito? Come può conoscere di questioni intorno ad esecuzione volontaria data dalla grande maggioranza degli interessati pei pagamenti eseguiti e ad acquiescenza fatta dagli stessi; e conoscerne, dando ai provvedimenti, emessi con evidente eccesso di potere, anche efficacia retroattiva, senza ledere diritti, come appunto verificavasi nella fattispecie?

Se nella sentenza in disamina si fossero a giusto segno trattate codeste questioni, in base ai giusti precedenti della Corte Suprema, non si sarebbe terminato col dare all'art. 268 citato una interpretazione non rispondente nè alla lettera, nè allo spirito, nè si sarebbero offesi i più savii criteri circa la risoluzione di conflitti fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria.

(1) Dobbiamo notare altresì come per negare che nel caso ricorresse l'eccesso di potere, la Cassazione ha creduto bastasse affermare che l'eccesso di potere consista soltanto nell'aver giudicato fuori dei limiti della propria competenza, e non nell'aver malamente giudicato.

Ma il concetto così formulato di quel vizio d'illegittimità, che è l'eccesso di potere, il quale può assumere forme così diverse, si manifesta per sè stesso errato. Basta riflettere che, così limitato, l'eccesso di potere apparirebbe come un imponderabile, che non si riuscirebbe mai ad afferrare; o si risolverebbe in assoluta incompetenza. Invece è ormai scientificamente stabilito, e non vi è dubbio, che nell'eccesso di potere può incorrersi anche nell'esercizio di un potere legale, e ciò si verifica, quando questo potere si fa servire a *fini per cui non era destinato*.

Concetto questo, sempre sostenuto dal periodico, che costantemente ha visto in tale istituto uno dei mezzi più acconci, concessi dal legislatore, per riparare non poche ingiustizie ed abusi, secondo che si è inteso

un altro Ministero a giudicare, e provvedere su d'un dato affare; essendo invece esse chiamate a mantenere nei limiti proprii l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, e decidere quale di esse sia competente a statuire **(1).**

Ritenuto che nel 1890 il Comune di Girgenti comunicò agli altri Comuni il riparto delle spese fatte nel 1889 per la manutenzione della Corte d'assise e del Tribunale. In tali spese figuravano lire 12,000 per fitto di un ex-convento ceduto al Comune di Girgenti per l'art. 20 del Regio Decreto 7 luglio 1866, n. 3036, e lire 3,470.08 per commessi, inservienti e portieri. Contro tale riparto reclamarono al Governo i Comuni di Cammarata e San Giovanni Ge-

---

in Francia. (Vedi *Giustizia Ammin.*, p. IV, 1892, pag. 1 e seguenti, 1893, p. IV, pagina 1 seguenti; *ivi* p. III, pag. 2 e seguenti, ed *Indici* delle annate successive).

(1) Ci sia da ultimo permesso far rilevare su questo punto che il motivo del ricorso, conforme è pure riportato e riassunto nella parte narrativa della sentenza, è ben altro.

Si sapeva (indipendentemente dalla bontà o meno della massima) che la Cassazione aveva già ritenuto sottratto alla sua competenza il conoscere quale di due autorità amministrative fosse competente a statuire su questo o quell'affare, e perciò li Comune si era astenuto dal domandare al Collegio Supremo di decidere, se il Ministero di grazia e giustizia o quello dell'interno avesse dovuto statuire sui reclami dei varii Comuni.

Invece il motivo era così formulato:

« Di altra figura d'eccesso di potere per non avere la IV Sezione esaminati i due motivi del ricorso, coi quali era stata dedotta l'incompetenza del Ministero di grazia e giustizia, con usurpazione delle funzioni di quello dell'interno. »

O, con altre parole, si sosteneva che aveva esorbitato la IV Sezione nella specie per non aver attesa l'eccezione d'*incompetenza*, scusandosi coll'essere stata questa dedotta con la memoria, mentre siffatta eccezione costituisce un grave motivo di ordine pubblico, e il legislatore, con le testuali disposizioni del Cod. proc. civ., delle leggi del 1875, 1877 e 1878, e finanche della legge 2 giugno 1889, sanzionò che si potesse elevare anche di ufficio ed in qualunque stadio della causa.

E di fronte a codeste leggi, che tutte mirano a contenere ciascuna potestà giurisdizionale e amministrativa nell'orbita rispettivamente assegnata ad ognuna, quale difficoltà poteva impedire alla IV Sezione di discutere i due motivi addotti dal Comune di Girgenti riguardo alla eccepita incompetenza del Ministero di grazia e giustizia?

Il motivo dedotto dal Comune in Cassazione aveva, dunque, per base la non esaminata eccezione d'incompetenza da parte della IV Sezione, e non già che la Cassazione decidesse quale dei due Ministeri fosse competente.

Prof. Avv. RAFFAELLO RICCI.

mini, deducendo che pel monastero anzidetto non doveva calcolarsi alcun fitto o per lo meno un fitto inferiore alle lire 12,000 e che doveva escludersi ogni spesa di custodia e polizia dei locali perchè non compresa nell'art. 268 dell'ordinamento giudiziario. Sopra uniforme parere del Consiglio di Stato, detto ricorso venne accolto in parte con decreto 17 gennaio 1892, col quale venne eliminata la spesa per lo scritturale, il messo e l'usciere addetti al Consiglio dell'Ordine degli avvocati ed a quello di disciplina dei procuratori; e, quanto al fitto, venne incaricato il Prefetto di riesaminare il riparto, obbligando il Comune di Girgenti a ridurlo a più equa misura. In esecuzione di tale decreto, il fitto, in seguito a parere del Genio civile, venne ridotto a lire 9,000 ed a lire 10.000 dal 1891 in poi, cosa che non piacque al Comune capoluogo, che reclamò, ed il Prefetto ai 2 giugno 1893 confermò pel 1889 il fitto di lire 12,000, e per gli anni posteriori lo elevò prima a 16,000 e poscia a 20,400. Vennero perciò nuovi reclami dai predetti Comuni che non ebbero seguito, e restarono così le cose fino al 12 settembre 1896, quando la G. P. A., su reclamo del Comune di Girgenti, per fargli riscuotere gli arretrati per somma superiore a lire 80,000 ritenendo liquido il credito fino al 1896, rigettò le opposizioni dei Comuni di Canicattì, Cammarata e San Giovanni, ed ingiunse a tutti i Comuni interessati di pagare la propria tangente nel termine di giorni 30, con la comminatoria del mandato d'ufficio nel caso d'inadempimento. Il Regio commissario per la Sicilia respingeva i ricorsi dei detti Comuni, i quali ricorsero nuovamente al Governo per organo del Ministero di grazia e giustizia, e venne quindi il decreto del 3 febbraio 1893 col quale, sopra conforme parere del Consiglio di Stato, si ordinò: 1° che per gli anni 1889 a 1892 fossero eliminate le spese pel messo, usciere e scritturale dei Consigli dell'Ordine e di disciplina; 2° che il fitto dei locali fosse ridotto a lire 6,000 per gli anni 1889-90-91; a lire 8,000 per anni 1892-93; ed a lire 10,000 pel 1894-95. Avverso tale decreto il Comune di Girgenti propose ricorso che venne rigettato dalla IV Sezione del Consiglio di Stato ai 30 settembre 1898. Tale decisione è stata dal Comune di Girgenti denunziata a questo Supremo Collegio con ricorso del 23 febbraio 1899 che si affida a sei mezzi:

Col primo mezzo si denunzia la incompetenza ed eccesso di potere perchè la decisione impugnata si permise, fuori tempo e luogo, interloquire sul titolo pel quale il Comune era proprietario del fabbricato, e se lo stesso era d'indole patrimoniale dal quale poteva ricavarsi un fitto, questione di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria;

Col secondo mezzo si deduce la sola incompetenza per essersi giudicato di un vero diritto civile spettante al Comune di Girgenti, con violazione degli art. 436 Cod. civ., 2 e 4 della legge sul contenzioso amministrativo del 20 maggio 1865, all. *E*, della legge 31 marzo 1877 e specialmente degli art. 3, 4 e 5 di esso; degli art. 40 e 41 della legge 2 giugno 1889, n. 6166 (serie 3ª), nonchè dell'art. 268 dell'ordinamento giudiziario;

Col terzo mezzo si deduce l'eccesso di potere per essersi disconosciuta la importanza che la legge attribuisce a documenti pubblici e giudicato contro il contenuto degli stessi;

Col quarto mezzo si deduce l'eccesso di potere per aver giudicato oltrechè su materia riservata all'autorità giudiziaria anche in contradizione ai precedenti provvedimenti dell'autorità amministrativa ed alle risultanze degli atti;

Col quinto mezzo si censura la decisione per eccesso di potere, per essersi, malgrado l'*esecuzione volontaria* della gran maggioranza degli enti interessati e l'*acquiescenza* al fatto compiuto, data al provvedimento forza *retroattiva;*

In fine col sesto mezzo si deduce lo eccesso di potere per non avere la decisione impugnata esaminati i due motivi del ricorso coi quali si assumeva la incompetenza del ministro di grazia e giustizia e la competenza di quello dell'interno, e si sconobbe il precedente decreto del 17 gennaio 1892. E ciò perchè detti due mezzi non erano nuovi e perchè erroneamente si disse che non era di ordine pubblico la dedotta incompetenza. Il Ministero di grazia e giustizia ed i Comuni di Cammarata e San Giovanni Gemini, con controricorso, hanno eccepito la inammissibilità del ricorso perchè prodotto quando, dalla pubblicazione della decisione impugnata, erano decorsi i 90 giorni.

Considerato che non abbia fondamento la eccepita inammissibilità del ricorso. Il Ministero di grazia e giustizia ammette

due cose che di per sè sole bastano a dimostrare il grave errore che travaglia la sua deduzione. Imperocchè se il dritto a ricorrere alle Sezioni Unite di questo Supremo Collegio contro le decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato per incompetenza ed eccesso di potere trae origine dall'art. 3 della legge 31 marzo 1877, e se coll'art. 6 della legge stessa si dice che il termine di giorni 90 decorrer deve dalla notificazione, sia strano pretendere il contrario, quasi che chiaro volere del legislatore, chiaramente espresso, potesse farsi a meno dal magistrato. Non è lecito poi affermare che per le decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato la pubblicazione anche senza la presenza delle parti equivalga alla notificazione. Tale affermazione contraria ad ogni più elementare principio di diritto non trova riscontro in qualsiasi disposizione di legge, nè è possibile desumerla dal complesso delle disposizioni che disciplinano la giustizia amministrativa, le quali niente dicono che possa anche lontanamente giustificare l'assunto del Ministero di grazia e giustizia, il quale, riportandosi all'art. 52 del regolamento che pei giudizii di rivocazione stabilisce che il termine di 60 giorni decorrer deve dalla pubblicazione, avrebbe dovuto scorgere la condanna della tesi che sostiene. Imperocchè se vero fosse che per le decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato la pubblicazione equivalga alla notificazione, era inutile la disposizione del suddetto art. 52 del regolamento, il quale, per contrario, non è che una eccezione al principio generale, eccezione che conferma la regola e che va limitata al caso eccettuato.

Considerato che, passando all'esame del ricorso, si appalesino evidentemente infondati i mezzi 3, 4, 5 coi quali, mentre si accenna ad eccesso di potere, nel fatto non si fa che censurare nel merito la decisione impugnata. Ora il merito della decisione sfugge alla competenza di questo Supremo Collegio, il quale ha costantemente detto, in conformità di ogni sano principio legale, che l'eccesso di potere consista nell'aver giudicato fuori i limiti della propria competenza e non nell'avere malamente giudicato. Non hanno poi maggior valore i mezzi 1° e 2° coi quali non si tien conto che la controversia riguardava la partizione delle spese pei locali del Tribunale e della Corte d'assise fra i Comuni interessati, materia amministrativa tanto che

neppure il ricorrente Comune di Girgenti osa impugnarla col ricorso. E se così è, quand'anche potesse ammettersi che nel regolare dette spese la IV Sezione abbia fatto cosa ingiusta, da tal fatto non potrebbe mai derivare che la materia controversa, cessando di essere amministrativa, passi ad essere di competenza giudiziaria. D'altra banda, se non si rconosce nell'autorità amministrativa il diritto di regolare e dividere le spese necessarie pei Tribunali e Corti d'assise tra i Comuni interessati, e su tale diritto viene dall'art. 268 dell'ordinamento giudiziario, non è a dimenticare che detto articolo parli di spese necessarie, di quelle, cioè, che occorrono perchè Tribunali e Corti d'assise possano esplicare le proprie funzioni. Ond'è che il potere amministrativo, e specialmente la IV Sezione del Consiglio di Stato, quando ridusse il fitto dell'ex-monastero, lungi dal ledere qualsiasi diritto civile, non fece che determinare la spesa necessaria pei locali di giustizia, cosa di esclusiva competenza dell'autorità amministrativa. La parola *a prescindere* che si legge nella decisione impugnata, addimostra chiaramente che la quistione della patrimonialità o meno dell'edificio non venne che accennata soltanto, ma non decisa. E la IV Sezione del Consiglio di Stato, con la sua decisione, non accenna neppure al pensiero di obbligare il Comune a dare il suo fabbricato pel prezzo ritenuto sufficiente pei bisogni del Tribunale e della Corte d'assise. Il Comune di Girgenti può benissimo destinare il suo fabbricato ad altro uso e pretendere quell'affitto che vuole, massime se vero che l'ex-monastero venne trasformato ed ampliato, ma ciò non toglie che pei locali di giustizia debba spendersi quello che l'autorità amministrativa, sola competente, crede giusto, e non quello che il Comune di Girgenti nell'interesse suo esclusivo, e non nell'interesse dei Comuni interessati, crede di ricavare dal suo fabbricato. Il 6° mezzo poi sfugge alla competenza di queste Sezioni riunite, le quali per la legge del 31 marzo 1877 sono chiamate a mantenere nei proprii limiti l'autorità giudiziaria ed amministrativa, e non a decidere quale di due autorità amministrative sia la competente a giudicare.

Per questi motivi, la Corte rigetta la eccezione d'inammissibilità ed il ricorso del Comune di Girgenti, ecc.

SEZIONE CIVILE

(Sentenza 22 agosto 1899)

Presidente CASELLI — *Relatore* SPAZIANI

Cavicchioli — Commissione elettorale provinciale di Mantova

Giudizi elettorali — Sentenza della Corte d'appello — Casi di nullità.

È nulla la pronunzia resa in giudizio elettorale dalla Corte di appello, ove questa abbia esaminato i documenti che dopo le deliberazioni delle Commissioni elettorali erano posti fuori contestazione, e non quelli esibiti nel termine di legge in appello per supplire alle giustificazioni omesse davanti le dette Commissioni.

La sentenza della Corte d'appello che non contenga un adeguato esame dei vari punti del reclamo, sopratutto se questo sia appoggiato a titoli e documenti, deve annullarsi dalla Corte Suprema.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 13 settembre 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SPAZIANI

Congregazione di Carità di Cremona (avv. Sacchi e Villa) — Ministero del Tesoro (avv. erar. Silvestre)

Inabili al lavoro — Spese anticipate dall'erario — Competenza amministrativa — Richiesta dell'Intendente di finanza — «Quid» se fatta dopo il decorrimento di un anno — Reclami — Competenza giudiziaria.

La soluzione delle controversie relative al rimborso delle spese anticipate dall'erario per il mantenimento degli indigenti inabili al lavoro è di competenza amministrativa, a termine del R. D. 19 novembre 1889 che ha virtù di legge per essere stato emanato per delegazione del potere legislativo (1).

(1) Questa massima è conforme alla giurisprudenza del Supremo Collegio, e va specialmente rilevata in quantochè riconosce efficacia ad un decreto-legge, emanato per delegazione legislativa, nonostante che non sia stato presentato al Parlamento nel termine prefisso dallo stesso decreto.

Trattandosi di giurisdizione speciale, non sfuggono alla competenza amministrativa tutte le questioni che incidentalmente si promuovono nelle dette controversie (1).

Tale giurisdizione speciale, essendo di carattere eccezionale, può essere invocata solo quando concorrano tutti gli estremi e, mancando uno solo di essi, cessa, per dar luogo alla competenza ordinaria (2).

In correlazione al concetto che anima il citato R. D., e per il quale il rimborso da parte degli enti è dovuto solo nel caso di avanzi delle rendite, e mai con prelevazione del patrimonio, l'Intendente deve notificare le sue richieste alla fine dell'anno nel quale è stata fatta l'anticipazione, ed i reclami contro queste richieste sono di competenza amministrativa. Sono invece di competenza ordinaria i reclami avverso le richieste fatte dopo la fine dell'anno, appunto perchè in tale ipotesi viene a mancare una delle condizioni richieste per dar luogo alla competenza eccezionale (3).

La Corte osserva che la controversia che sorge intorno all'essere o no dovuto il rimborso di una spesa anticipata dall'erario dello Stato per conto di altri enti tenuti a sostenerla, in sè stessa considerata, riguarda un diritto civile e rientra nell'art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo; ed intanto viene sottratta alla giurisdizione ordi-

---

(1-3) Non isfuggirà ai nostri lettori l'importanza di questa sentenza, con cui la Corte di Cassazione è venuta per la prima volta a delineare i limiti entro cui dev'essere circoscritta la competenzadell'autorità amministrativa a decidere delle quistioni relative al rimborso delle spese anticipate dallo Stato pel mantenimento degli indigenti inabili al lavoro.

Finora cotesta competenza era stata ritenuta senza limitazione; ma con la presente sentenza la Cassazioue di Roma ha dichiarato che la stessa è contenuta nei rapporti e negli effetti dell'art. 25 del Regio Decreto 19 novembre 1889, n. 6535; e cioè che la competenza amministrativa si esplica in base agli adempimenti prescritti dall'articolo suddetto, e in quanto l'Intendente di finanza abbia, giusta il disposto di esso articolo, alla fine dell'anno successivo a quello cui si riferisce la spesa, determinato l'ammontare della spesa medesima, dichiarato quali sieno gli enti a cui fa carico il rimborso, eseguito il riparto, e notificata agli enti interessati la quota da ciascuno di essi dovuta.

Che se, al contrario, questi adempimenti non furono effettuati in conformità all'art. 25, e quindi non si tratti di rimborsi riferentisi ad una sola annualità, ma di rimborsi riferentisi a più annualità, allora non si è più nell'ipotesi contemplata dalla speciale disposizione di legge,

naria, in quanto da legge speciale sia devoluta ad altro corpo o collegio speciale: legge che per ciò ha il carattere di eccezione alla regola generale della competenza ordinaria, e che conseguentemente deve essere applicata solo quando concorrono tutti gli estremi da essa voluti, mancando anche uno solo dei quali, viene meno l'eccezione e riprende il suo impero la regola della competenza giudiziaria.

Che il legislatore negli art. 81 e 82 testo unico della legge sulla pubblica sicurezza, sanciti i principii direttivi pel mantenimento degli inabili al lavoro, ed a carico di chi vada la relativa spesa, delegò al potere esecutivo lo stabilire le norme ed i casi del concorso alla spesa, con Decreto Reale da presentarsi al Parlamento per essere convertito in legge: onde il R. D. 19 novembre 1889, di poi presentato al Parlamento, ha virtù di legge per la delegazione del potere legislativo, quantunque non sia stato ancora convertito in legge.

Che dall'art. 15 del precitato R. D. viene chiaramente sancito il principio che la spesa gravante gli enti ai quali per legge fa carico il mantenimento dei mendici non deve gravare il capitale patrimoniale, ma solamente le rendite di esso: dappoichè sarebbe contradditorio esentarne gli aumenti che si verificassero per donazione od elargizione di qualsiasi natura, e gravarne invece il patrimonio già

---

e non può quindi più applicarsi la suddetta disposizione speciale, ma rientrasi invece nella regola generale della competenza giudiziaria.

Tale argomentazione è rigorosamente esatta e fondata sull'indiscutibile criterio giuridico che la legge speciale che deroghi, in determinati casi e con determinate condizioni, alla norma generale, non è applicabile al di là o al di fuori dei casi specificati e delle condizioni prestabilite. Ed inoltre l'argomentazione medesima ha base incrollabile nel principio che di tutte le controversie implicanti questioni di diritto è solo competente a decidere l'autorità giudiziaria.

Or non può negarsi che in genere sia questione di diritto il rimborso delle spese. Però la competenza amministrativa all'uopo stabilita nell'art. 26 del Decreto 19 novembre 1889, con le condizioni di fatto e di diritto precisate dal Decreto stesso con l'art. 25, forma una eccezione alla regola generale, e come tale non può estendersi ai casi in cui quelle condizioni di fatto e di diritto non si verifichino.

E importa pure a tal riguardo rilevare che mentre pel concetto del legislatore il rimborso deve eseguirsi dagli enti, che sono chiamati a concorso, sul supero delle loro rendite, invece col tralasciarsi o trascurarsi i riparti annuali voluti dalla legge, e con venire poi a cumulare più annualità, non la rendita soltanto, ma anche il patrimonio degli enti

esistente. Lo stesso concetto rilevasi dagli art. 16, 17, 18, 19 e 22 che tutti considerano le rendite, ed unicamente le rendite, come soggette al contributo. Indi logicamente l'articolo 25 dispone che per la rivalsa della spesa anticipata dallo Stato secondo l'art. 24 l'Intendente alla fine di ogni anno deve determinare l'ammontare dell'anticipazione fatta, e con deliberazione motivata da comunicarsi a tutti gli enti interessati, dichiarare quali sono gli enti cui fa carico il rimborso e la quota che grava ciascuno. Perocchè certo il legislatore non ignorava le norme di contabilità che governano gli enti chiamati al contributo relativamente ai bilanci preventivi ed ai conti consuntivi, e coordinò alle medesime l'art. 25 affinchè il contributo gravi sulle rendite e non sul capitale patrimoniale, come inevitabilmente avverrebbe quando, erogate in altri legittimi fini tutte le rendite, sopravvenisse l'onere del contributo da pagarsi immediatamente non per un'annata, ma per molte annate cumulate; e seppure all'uopo bastassero tutte le rendite dell'ente, la perturbazione che ne conseguirebbe allo svolgimento della sua vita nell'adempimento dei suoi fini sarebbe così grave che contrasterebbe con l'intendimento del legislatore non meno di quello che vi contrasta l'aggravio a carico del patrimonio anzichè della rendita. Onde il termine fissato dall'art. 25 corrisponde alle esigenze amministrative alle quali è coordinato, ed è fissato nell'interesse anche

---

potrebbe essere intaccato dallo Stato per rimborsarsi delle spese anticipate per più anni.

E, prescindendo da altre considerazioni, è evidente che la sentenza in esame avrà come conseguenza necessaria di richiamare le Intendenze ad usare maggior diligenza per tutelare l'interesse dello Stato.

A complemento di queste brevi note, dobbiamo in fine osservare, in confronto della giurisprudenza del Consiglio di Stato, che la IV Sezione ha fin qui sempre ritenuto di esclusiva competenza amministrativa il conoscere di questioni relative al rimborso di spese, sia che esse si riferissero all'esercizio di un solo anno, sia che si riferissero a parecchie annualità.

Si consultino, tra le altre, le seguenti decisioni: — 13 settembre 1895, *Ministero del Tesoro — Comune di Rozzano*, riportata nella *Giust. Amm.*, anno 1895, p, I, pag. 347; — 31 gennaio 1896, *Ministero del Tesoro — G. P. A. di Alessandria* e *Ricovero di mendicità di detta città*, nella *Giust. Amm.*, 1896, p. I, pag. 458 e segg.; — 3 dicembre 1897, *Ministero del Tesoro — Congregazione di Carità di Castelnovo Bocca D'Adda*, *ivi* anno 1897, p. I, pag. 561; — 5 maggio 1898, *Comune di Fratta Polesine — G. P. A. di Rovigo e Ministero del Tesoro*, *ivi*, 1898, p. I, pag. 487.

G. F.

degli enti gravati del contributo affinchè possano provvedervi con le loro rendite così come volle il legislatore, senza gravi perturbamenti della loro vita, e senza diminuzione patrimoniale.

Che l'art. 26, stabilendo la competenza amministrativa sui reclami dalle deliberazioni dell'Intendente, non va considerato come disposizione per sè stante e perciò applicabile in ogni e qualsiasi caso; ma è coordinato agli articoli che lo precedono e contempla le deliberazioni emesse in conformità dell'art. 25. In questa ipotesi per disposizione di legge speciale si ha la competenza amministrativa a conoscere del reclamo e di ogni e qualsiasi questione incidente sulla controversia mossa col medesimo. Ma quando l'ipotesi contemplata dal legislatore non si avvera, riprende il suo impero la regola generale della competenza ordinaria giudiziaria a decidere la controversia nella quale si fa questione di un diritto civile.

E nella specie l'ipotesi contemplata nell'art. 26 non si avvera, poichè l'Intendente notificò nel 1896 deliberazioni riguardanti gli esercizi 1890 al 1894, e pretendendone il pagamento immediato viene a colpire, non la rendita, come la legge vuole, ma il patrimonio, contro la volontà del legislatore.

Che conseguentemente la causa è di competenza dell'autorità giudiziaria, alla quale spetta giudicare nel merito se il ritardo dell'Intendente importi decadenza dal diritto di rimborso, ovvero se e quali altre conseguenze ne derivino, questioni di merito che restano impregiudicate, limitandosi questo Supremo Collegio a trarne unicamente la conseguenza che non si verifica l'ipotesi della eccezionale competenza amministrativa.

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 9 giugno 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* MAZZELLA

Comune di Spoleto (avv. Tuccimei) — Nevi

Imposte comunali — Duplice funzione della G. P. A. in materia — Ricorsi contro le decisioni della medesima in sede con-

tenziosa — Competenza giudiziaria — Legge sulla giustizia amministrativa — Se deroghi alla giurisdizione della G. P. A. in materia d'imposte.

La G. P. A., quando è chiamata ad approvare le deliberazioni ed i regolamenti relativi ad imposte comunali, compie una funzione amministrativa con provvedimenti soggetti alla sola censura del Governo; quando invece giudica sui reclami dei contribuenti, compie una funzione contenziosa.

Con la decisione della G. P. A. su tali reclami si esaurisce la via contenziosa-amministrativa e non resta che il ricorso all'autorità giudiziaria.

La legge sulla giustizia amministrativa non deroga alla giurisdizione della G. P. A. in materia d'imposte.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 22 agosto 1899)

Presidente CASELLI — *Relatore* BASILE

Ministero dei Lavori Pubblici (avv. erar. Pansarasa) — Sciaudone (avv. Testa)

Acque pubbliche — Opere di sistemazione ed incanalamento dei corsi naturali — Obbligo dello Stato di mantenerle e conservarle — Risarcimento di danni — Competenza giudiziaria.

Lo Stato, sebbene sia libero di eseguire o meno opere di sistemazione od incanalamento dei corsi naturali di acqua, ove però le costruisca, rimane obbligato a mantenerle e conservarle, ed a risarcire i danni *che dalle opere stesse siano direttamente occasionati sia per vizio di costruzione che per mancata o negletta manutenzione* (1).

---

(1) Per l'esatta intelligenza della massima riaffermata dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione di Roma, giova riassumere le circostanze di fatto della controversia.

I fratelli Sciaudone assumendo di essere stati danneggiati nei loro seminati per le inondazioni che i fondi, da essi tenuti in affitto, avevano subìto per rottura degli argini dei canali Savone e Rio Rota, perchè mal fatti e male mantenuti, convennero davanti il Tribunale di Cassino l'Amministrazione delle bonifiche in persona del Prefetto di Caserta, per essere indennizzati.

Il Tribunale con sentenza 5 agosto 1892, rigettando le eccezioni

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 12 ottobre 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* JANIGRO

Macchia e Cielo (avv. Perez-Navarrete) — Istituto Suor Orsola Benincasa di Napoli (avv. Montesano)

Licenziamento d'insegnante in un Istituto scolastico di Opera pia — Causa di economia e di disciplina — Competenza amministrativa.

È devoluto esclusivamente all'autorità amministrativa il conoscere di un reclamo col quale l' insegnante in

---

d'incompetenza dell'autorità giudiziaria per improponibilità dell'azione e della carenza di diritto, dispose una perizia onde assodare l'esistenza dei danni, ecc.

Da questa sentenza si gravarono l'Amministrazione in via principale per il rigetto delle sue eccezioni, e lo Sciandone per gl'incarichi inutili affidati al perito.

Ma la Corte d'appello di Napoli con sentenza 31 luglio-11 agosto 1893 confermò la sentenza impugnata.

Considerò sulla eccezione d'improponibilità che sebbene lo Stato non ha obbligo di fare spese di sistemazione od incanalamento dei corsi naturali d'acqua, per cui non può giuridicamente essere costretto alle conseguenze della sua omissione, tuttavia il fondamento della proposta azione, stando invece nel fatto positivo di avere costruito delle opere, malamente eseguite, l'eccezione d'incompetenza avesse perduto la sua base principale; perchè, politica o meno che fosse la funzione della sistemazione del corso dei fiumi e delle acque naturalmente fluenti, se dalle opere imprese, e malamente fatte, derivasse un danno al privato, l'Amministrazione dovesse risarcirlo.

Esaurita la perizia, il Tribunale con sentenza 3-26 luglio 1896 condannò l'Amministrazione delle bonifiche ad indennizzare gli attori, dei danni; e, sul gravame proposto dall'Amministrazione, che ripropose l'eccezione d'incompetenza per improponibilità dell'azione, assumendo che i danni fossero, a giudizio del perito, derivati da mancata manutenzione delle opere, dalla Corte d'appello di Napoli con altra sentenza 4-21 maggio 1897, fu quella sentenza confermata nella parte riferentesi alla respinta eccezione d'incompetenza, e furono ordinati mezzi istruttori per l'entità dei danni.

Considerò quel Collegio che « l'Amministrazione, libera di eseguire, o meno, opere nei corsi naturali delle acque, rimane però obbligata, quando le costruisce, di mantenerle e di conservarle, e di soddisfare i danni direttamente occasionati, qualora non costruite bene, o male conservate dette opere, ecc.

« Che dalla perizia rimane affermato come l'unica cagione dei danni sia stata la rottura degli argini *a murata*, prodotta dall'intersecamento del fondo dei due canali.

« Che le opere di arginatura, che la stessa Amministrazione ammette aver costruito, non potevano riguardare pure e semplici rettifica-

una scuola di un'Opera pia impugni il licenziamento ad esso intimato per motivi di economia e di disciplina scolastica che dal reclamante si dicono insussistenti (1).

SEZIONI UNITE

(Sentenza 28 febbraio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CASELLI

Cerruti (avv. Ciolfi) — Ditta Isaach et Samuel di Londra (avv. Tabet e Dal Medico)

Lodo internazionale — Incompetenza dell'autorità giudiziaria a interpretarlo.

L'autorità giudiziaria è incompetente a conoscere di un lodo internazionale che risolva una vertenza sia pure

---

zioni del naturale corso dell'acqua, ma pure e proprie opere di bonificamento.

« Che la perizia rilevò come l'interrimento del fondo dell'alveo ed i depositi fluviali nell'opposta sponda non rendevano possibile il mantenimento delle dimensioni assegnate alla sezione del canale.

« Che l'opera non conservata e negletta nella sua manutenzione non rispondendo al fine costituisce essa stessa, per vece, un fattore di danni.

« Che appariva inesatto il concetto di diritto per cui l'Amministrazione pretendeva esimersi dalla responsabilità; poichè la omissione del mantenimento e della conservazione dell'opera, ha un'attinenza diretta con la medesima, e si converte in obbligo dell'Amministrazione, dovendo essa ovviare a che la opera stessa diventi fattrice di danni ».

Contro questa sentenza ricorse l'Amministrazione, lamentando la violazione dell'art. 360, n. 6 procedura civile, e delle norme della competenza per aver mancato al debito della motivazione.

I fratelli Sciaudone col loro controricorso eccepirono la inammissibilità e chiesero il rigetto del ricorso.

Confronta poi la presente sentenza con le precedenti della stessa Corte Suprema (riportate nei volumi della nostra Raccolta) in materia di acque pubbliche, sulla regolarità delle opere fatte eseguire dall'Amministrazione per regolarne il corso, e sulla competenza dell'autorità giudiziaria a conoscere dei danni derivati al privato dalla cattiva esecuzione e mancata manutenzione. E vedi specialmente la sentenza 19 giugno 1897, *Accinni — Ministero Lavori Pubblici,* nella *Giust. Amm.*, anno 1897, P. III, pag. 91 e seguenti; e l'altra *Ministero dei Lavori Pubblici — Galiani e Società Strade Ferrate del Mediterraneo*, id. id. id., pag. 108 e seguenti. Cfr. inoltre la sentenza 19 giugno 1896, *Ministero dei Lavori Pubblici — Chianese,* riportata nella nostra Raccolta, anno 1896, P. III, pag. 27 e seguenti.

(1) Nel caso trattavasi che le maestre Macchia e Cielo erano state licenziate dall'ufficio cui avevano per molti anni atteso, sotto il pretesto che all'Istituto scolastico mancassero i mezzi per mantenere le scuole e senza che di queste si fosse decretata la soppressione.

I loro reclami quindi, più che a far valere un diritto leso, miravano a vedere rispettato il loro giusto interesse di non essere rimosse senza giusta causa dall'ufficio di cui erano investite.

in confronto di un privato; nè può in via d'interpretazione paralizzarne l'esecuzione che spetta intiera agli Stati che l'hanno provocato (1).

Omissis. Osserva che giustamente è stato affermato che l'azione diplomatica, sotto qualunque forma si manifesti, rientra nelle attribuzioni governative del potere esecutivo. I rapporti che si stabiliscono tra le Potenze, le convenzioni che si formano, e le esecuzioni delle stesse sono atti politici e di Governo che sfuggono alla censura ed al controllo di qualsivoglia giurisdizione. E giustamente si è soggiunto che bisogna distinguere tra le convenzioni diplomatiche che attengono al dritto privato. L'autorità giudiziaria avrà la facoltà di applicare l'atto diplomatico, quando si tratti di convenzioni relative al dritto privato; mentre è riservata l'applicazione stessa al Governo, quando si tratti di convenzioni politiche.

Per le cose notate innanzi si è da ritenere come fuori discussione che il lodo in quistione, per ciò che si attiene alla indennità assegnata al Cerruti, costituisca un provvedimento d'indole internazionale, avendo l'arbitro deciso e sentenziato che una parte dei reclami presentati dal Cerruti, e per i quali aggiudicava le lire st. 60,000, fossero reclami giusti da sottoporsi al giudizio internazionale.

(1) A maggiore schiarimento della presente sentenza giova riassumere il fatto:

Ernesto Cerruti, portatosi in America, vi fondò una Società in accomandita sotto la ragione sociale Ernesto Cerruti e C. Ma per i torbidi politici del 1885 nei territorii della Colombia, tutti i beni proprii e della Società furono confiscati, e la Società stessa cessò di esistere.

Ricorse il Cerruti al Governo d'Italia, che interessandosi della posizione di lui cominciò a trattare in via diplomatica col Governo della Colombia. E dopo essersi sottoscritto un protocollo, con cui nominavasi come arbitro il Presidente degli Stati Uniti, questi nel 2 marzo 1897, emise il suo lodo, con cui si accordava al Cerruti per perdite e danni la somma netta di 60,000 lire sterline, delle quali essendogliene state già pagate 10 mila, il Governo della Colombia doveva pagarne altre 10 mila entro 60 giorni, e le rimanenti 40 mila fra nove mesi, ponendosi poi a carico della Repubblica tutti i debiti del Cerruti, e che questa dovesse garantirlo e proteggerlo contro ogni responsabilità pel fatto dei debiti della Società, e via dicendo.

Prima intanto che si emettesse il lodo, la Ditta Isaach e Samuel di Londra, dichiarandosi creditrice del Cerruti di lire st. 14,435. 15 per merci fornite, presentava nel dicembre 1896 dimanda al Presidente del Tribunale di Roma per ottenere l'autorizzazione a procedere a sequestro

Essendo quindi d'indole internazionale la detta assegnazione, come la era del pari la sostituzione del Governo della Colombia alla soppressa Ditta sociale, allo scopo precipuo di sottrarre all'azione dei creditori della Ditta medesima la somma suddetta, si aveva un giudizio diplomatico, che, come si è detto innanzi, sfugge a qualsiasi ingerenza, e sotto qualsiasi forma, dell'autorità giudiziaria.

E di vero, se l'arbitro fu investito del potere, autorità e giurisdizione di fare, eseguire e disporre che si fosse fatta ed eseguita ogni cosa senza alcuna limitazione e che a suo giudizio potesse essere necessaria al conseguimento dei fini proposti; e se la finalità si fu la intangibilità della somma assegnata al Cerruti, non potrebbe una sentenza dell'autorità giudiziaria con le sue statuizioni far venir meno quella finalità, con che si verrebbe a contraddire quanto con un giudizio diplomatico si era statuito.

Sarebbe una esorbitanza anche per la considerazione che una convenzione fra Stati diversi verrebbe a essere soggetta alle leggi ed all'autorità giudiziaria di uno di essi. E giustamente è stato osservato che gli Stati trattano e contraggono fra loro nella pienezza della loro sovranità, prescindendo dalle proprie leggi interne, e stipulando patti e condizioni che formano legge superiore ad ogni disposizione del diritto vigente entro i confini del loro territorio.

---

conservativo presso il Ministero degli Esteri, di qualsiasi somma fosse per pervenire al Cerruti dal Governo della Colombia. Tale autorizzazione fu concessa e il Cerruti venne citato davanti il Tribunale per la convalida dell'eseguito sequestro presso il Ministero degli Esteri, e per la condanna al pagamento della somma suddetta.

Il Cerruti eccepì la nullità dell'atto della citazione, e la nullità del sequestro; subordinatamente l'incompetenza del Tribunale per mancanza di giurisdizione, e più subordinatamente la insequestrabilità della somma colpita dal sequestro.

Ma il Tribunale con sentenza 8 luglio 1897, respinte le dedotte eccezioni, confermò il sequestro e nominò un arbitro per conciliare le parti, e, nel difetto, per dare il suo parere sul conto presentato dalla Ditta.

Appellatosi il Cerruti, e per incidente la Ditta, la Corte d'appello con pronunziato dell'8 aprile 1898, confermò la sentenza appellata, rimandando poi le parti ai primi giudici, i quali, in seguito alla definizione del credito domandato avrebbero stabilito i confini della responsabilità del Cerruti in ordine al credito stesso a norma delle leggi della Colombia.

Contro tale pronunziato il Cerruti produsse ricorso alla Cassazione di Roma per varii motivi.

Osserva che per le premesse considerazioni ne segue ancora che non è dato all'autorità giudiziaria d'interpretare il lodo, ed in via d'interpretazione paralizzarne la esecuzione che spetta intera agli Stati che l'hanno provocato. E se il lodo non si poteva interpretare dai giudici di merito, e se la esecuzione dello stesso rientrava nelle attribuzioni degli Stati contraenti, non avevano i giudici stessi potere di decretare e convalidare pignoramenti che la esecuzione stessa paralizzavano.

Osserva che a combattere le fatte affermazioni non vale il dire che il lodo internazionale rappresenta per i creditori della Ditta *res inter alios*, essendo dei terzi di fronte al trattato stipulato tra i due Stati.

Giustamente si è fatto notare che importa innanzitutto distinguere se il terzo sia un altro Stato od una privata persona.

Nella prima ipotesi il trattato stipulato all'insaputa di un altro Stato, non potrebbe arrecare alcun pregiudizio ai diritti incontrastati del terzo. Ma è ben diverso quando il trattato diminuisca i diritti spettanti ai privati o faccia derivare un danno eventuale ai medesimi. In questa ipotesi si è opinato che la diminuzione o limitazione dei diritti del terzo non sarebbe una buona ragione per dichiarare il trattato ineseguibile.

I privati potrebbero chiedere e dovrebbero ottenere d'essere indennizzati dallo Stato per fatto di cui patissero il danno, ma non si potrebbe dimandare che ne fosse sospesa la esecuzione. E ciò in conformità del diritto delle genti che prevale al diritto dei privati.

Osserva che, avuto riguardo alla natura della contestazione, per la quale non si potrebbe dire temeraria la lite sollevata dalla Ditta Isach e Samuel, si possono compensare le spese del giudizio.

Per questi motivi, la Corte, a Sezioni unite, dichiara la incompetenza dell'autorità giudiziaria a decretare e a convalidare i pignoramenti nello interesse della Ditta Isach e Samuel delle somme attribuite ad Ernesto Cerruti con il lodo del Presidente degli Stati Uniti d'America. Cassa quindi senza rinvio la sentenza della Corte d'appello di Roma 8 aprile 1898 ed annulla il pignoramento con detta sentenza convalidato, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 21 luglio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* JANIGRO

Bruno (avv. Fassa) — Comune di Condrò (avv. Ciolfi)

Debito comunale — Emissione di mandato — Avviso al creditore — Se importi liberazione.

A forma dell'art. 181 del testo unico della legge comunale e 38 del regolamento 6 luglio 1890 sull'amministrazione e contabilità dei Comuni, dovendo i Comuni eseguire i pagamenti d'un mandato dopo che della emissione di esso sia stato avvisato il creditore perchè si rechi a riscuoterlo in tesoreria presso l'ufficiale a tal uopo destinato dalla legge, ciò basta a liberare il Comune stesso dalla relativa obbligazione avente per oggetto una somma di danaro (1).

SEZIONI UNITE

(Sentenza 21 luglio 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SPAZIANI

Banco di Napoli (avv. Spinelli e Grippo) — Duni (avv. Colosimo)

Pensioni — Impiegati dei Banchi di Napoli e Sicilia — Legge 8 agosto 1895, all. *T* — Giurisdizione della Corte dei conti — Domanda di pensione differita — A qual tempo si debba aver riguardo per la competenza — Duplice funzione della Corte dei conti — Se questa possa statuire anche sul « diritto » alla pensione — Se la legge predetta menomi la sua giurisdizione.

La legge 8 agosto 1895, all. T, *sui provvedimenti di finanza e di tesoro, equiparando pel conseguimento della pensione gl'impiegati dei Banchi di Napoli e di Sicilia agl'impiegati dello Stato, dispone che alle controversie relative sia estesa la giurisdizione della Corte dei conti: e ciò senza distinzione del tempo in cui gl'impiegati abbiano prestato il loro servizio.*

---

(1) Ciò in correlazione all'art. 325 del Regolamento sull'Amministrazione e contabilità generale dello Stato, approvato con R. Decreto del 4 maggio 1885.

La competenza si determina, non nel tempo in cui avvenne il fatto o la causa della controversia, ma nel tempo in cui questa sorge; e però ove un impiegato abbia differita la sua domanda per la pensione e nel frattempo sia intervenuta una legge per cui siasi mutata la competenza a giudicare del relativo conferimento, dovrà quella domanda essere proposta all'autorità designata dalla legge nuova.

La Corte dei conti liquida le pensioni e, nell'ipotesi di richiamo, ne giudica definitivamente a Sezioni riunite in sede contenziosa; e la sua giurisdizione si estende a statuire anche sul diritto *alla pensione, oltre che sulla sua* liquidazione (1).

Tale giurisdizione non è stata affatto menomata dalla predetta legge 8 agosto 1895, all. T.

Attesochè le Sezioni Unite di questa Corte debbono decidere unicamente se la denunziata sentenza abbia violato o falsamente applicato la legge nel respingere l'eccezione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria dedotta dal rappresentante del Banco di Napoli, in opposizione alla dimanda che aveva proposta il Duni affine di avere come ex-impiegato di quel Banco la pensione che gli venne tolta dal momento in cui fu destituito dall'impiego.

Atteso, sulla questione così limitata, che, allorquando la legge in una data materia ha attribuito piena giurisdizione ad uno dei corpi deliberanti costituiti nello Stato, riesce affatto vano il ricercare, ed assolutamente illecito attribuire la competenza ad altra autorità.

Ora la legge 8 agosto 1895, allegato *T*, art. 11, a cominciare dal 1° gennaio 1896 ha equiparato, pel conseguimento della pensione, gl'impiegati dei Banchi di Napoli e di Sicilia agli impiegati dello Stato, e correlativamente ha disposto che alle controversie relative sia estesa la giurisdizione della Corte dei conti.

Dunque, prescindendo da ogni altra considerazione, che condurrebbe fuori della legge, la controversia promossa con la citazione 8 agosto 1896 dal Duni, sulla pensione

(1) Cfr. decisione della Corte dei conti 30 dicembre 1898, *Martuscelli. Giust. Amm.*, anno IX, P. II, pag. 130 e seguenti.

che reclama come ex-impiegato del Banco di Napoli, non può essere tolta dalla giurisdizione della Corte dei conti.

Attesochè per sottrarre il caso in disputa dalla citata disposizione di legge si sono addotte due ragioni:

la 1ª dalla sentenza, col dire che l'affare Duni era stato precedentemente esaurito con la deliberazione di destituzione avvenuta nel 1889;

la 2ª dalla difesa del Duni, col dire che la competenza alla Corte dei conti sia stata attribuita limitatamente agli impiegati in attività di servizio nel 1895-96, e limitatamente ancora alla liquidazione della pensione, non per statuire sul diritto ad averla.

Ma ambedue queste proposizioni sono errate, e non conducenti alla disapplicazione della legge. La prima è errata, perchè la giurisdizione dal momento in cui è legittimamente attribuita trae a sè tutta la materia cui si riferisce. È vero che la destituzione del Duni, come causa, risale al 1889, ma è altrettanto vero che egli dette vita alla controversia sulla pensione con la citazione 8 agosto 1896, quando già da molti mesi la competenza a giudicare era stata attribuita alla Corte dei Conti. La competenza si determina non nel tempo in cui avvenne il fatto o la causa della controversia, sibbene nel tempo in cui questa sorge o è in dibattito. Ben si comprende che la controversia sulla pensione non possa aversi durante l'impiego, ma si comprende ancora come l'impiegato uscito dall'ufficio possa più o meno lungamente differire la sua dimanda per la pensione, e, se per avventura nel tempo intermedio ad una autorità, altra sia sostituita a giudicarne, a questa la domanda dev'essere proposta. La sentenza dice che l'affare Duni fu esaurito nel 1889, ma a dimostrare il contrario sta essa stessa, la quale, quantunque senza averne la competenza, ha giudicato della controversia sorta nel 1896 in dipendenza di quello stesso affare.

La seconda sopra cennata osservazione fatta dalla difesa del Duni anche essa non ha valore; sia perchè la legge del 1895 ha portato i reclami degl'impiegati dei Banchi di Napoli e di Sicilia alla cognizione della Corte dei Conti senza alcuna distinzione del tempo in cui abbiano servito, sia perchè la stessa Corte per la sua istituzione (legge 14 agosto 1862, art. 11) liquida le pensioni ed, in

caso di richiamo, ne giudica definitivamente in Sezioni riunite con la forma prescritta per la sua giurisdizione *contenziosa*. Essa adunque in materia di pensioni — come in altre circostanze ha riconosciuto questo Supremo Collegio — ha piena giurisdizione anche per decidere se nell'ex impiegato a lei ricorrente concorrano le condizioni necessarie a costituire il diritto alla pensione.

L'art. 11 della legge 1895, senza punto menomare la giurisdizione della Corte dei conti, intesa com'essa risulta dalla legge del 1862, l'ha estesa alla classe degli impiegati dei ripetuti due Banchi, con l'osservanza, ben inteso, degli statuti, dei regolamenti e dei decreti da cui le due Amministrazioni sono governate.

Per questi motivi, dichiara la incompetenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE

(Sentenza 9 giugno 1899)

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SPAZIANI

Provincia di Novara (avv. Cerruti) — Provincia di Torino (avv. Franco Bruno)

Spese di spedalità — Questione di diritto civile — Competenza giudiziaria — Eccezione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria decisa mercè «giudicato» — Se proponibile in Cassazione.

Anche in materia di rimborso di spese per spedalità è fatto salvo il ricorso all'autorità giudiziaria, quando per avventura ne sorga una questione di diritto civile.

Non può avere adito in sede di Cassazione l'eccezione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria, ove su di essa siasi costituito il giudicato, *per essere stata proposta ai primi giudici del merito e dai medesimi respinta con sentenza per tal capo non investita d'appello.*

SEZIONE CIVILE.

(Sentenza 22 agosto 1899)

Presidente CASELLI — *Relatore* SPAZIANI

Antenucci ed altri — De Cristofaro

Giudizi elettorali — Sentenza della Corte d'appello — Casi di omessa motivazione.

Difetta di motivazione la sentenza la quale asserisca che l'aver frequentato la terza classe elementare

non costituisca un titolo superiore all'esperimento prescritto dalla legge elettorale nelle materie comprese nel corso elementare obbligatorio, e ciò non dimostri affatto mercè il confronto della legge suddetta con le leggi sull'istruzione pubblica.

Manca del pari di motivazione la sentenza, che, in ordine al requisito dell'alfabetismo, osservi non risultare dalla deliberazione impugnata dalla Commissione elettorale di 2° grado, *non potendo quella deliberazione esser* prova *del difetto di alfabetismo in una data persona.*

Attesochè il ricorso dei primi è pienamente fondato; poichè la Corte ha asserito, senza dimostrarlo « essere un errore l'affermare che l'aver frequentato la terza classe costituisce un titolo superiore allo esperimento prescritto dalla legge sulle materie comprese nel corso elementare obbligatorio. »

La Corte doveva riandare sulle leggi concernenti la pubblica istruzione, e coordinarle con la legge elettorale, per pronunziare sulla controversia con piena cognizione.

Atteso che egualmente fondato è il ricorso, in quanto si riferisce a Ricchiuti Agostino, poichè questo, già iscritto, aveva provato (al dire della stessa sentenza) il requisito del censo, e quanto all'altro requisito dell'alfabetismo la sentenza dice *non risultare dalla deliberazione impugnata.* Ora si comprende come la deliberazione possa aver negato, ma non si comprende come possa essere prova del difetto di alfabetismo in una data persona. Laonde anche in questa parte la sentenza manca di motivazione.

Per questi motivi la Corte cassa, ecc.

MONOGRAFIE

D'UN CASO DI ANNULLAMENTO

DI

SENTENZA DI CASSAZIONE TERRITORIALE

e delle sue conseguenze in ordine allo stato della legislazione

I. Generalità e cenno del fatto che vi diede occasione. — II. Eccezione d'incompetenza della Cassazione territoriale e rigetto della stessa. — III. Impugnativa di quella risoluzione e precetti di legge invocati al riguardo. — IV. Conflitti e loro specie. — V. Considerazioni fatte dalla Cassazione Romana a Sezioni Unite nella sua sentenza d'annullamento. — VI. Di fronte all'eccezione d'incompetenza desunta dal caso configurato nell'art. 547 del Cod. di proc. civ., deve la Cassazione territoriale sospendere il corso del giudizio e rimettere senz'altro gli atti alle Sezioni Unite della Cassazione di Roma? — VII. Come la IV Sezione del Consiglio di Stato costantemente si uniformò al disposto degli articoli 40 e 41 della legge t. u. 2 giugno 1889. — VIII. Se la *ratio decidendi* del responso delle Sezioni Unite importi *violazione di legge*, o *incompetenza* o *eccesso di potere*. — IX. Se cotesto responso della Cassazione Romana segni un progresso nel campo della giurisprudenza e dell'ordinamento giurisdizionale italiano. — X. Lacune rispetto alla risoluzione dei conflitti d'attribuzione *fra diverse giurisdizioni amministrative*, nonchè *fra diverse autorità amministrative agenti*, e conseguente necessità di un *Tribunale Superiore dei Conflitti.*

I. Chi abbia, almeno da due lustri a questa parte, seguìto con interesse lo svolgersi della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma, nella materia non agevole di risoluzione di conflitti e regolamento di competenza, non può non aver osservato come a grado a grado siasi compiuta in tal campo una rimarchevole evoluzione, per arrivarsi alla importante risoluzione (1) di cui brevemente ora imprendiamo a discorrere.

E siccome per la chiara intelligenza della stessa è mestieri premettere il fatto che ne porse l'occasione, noi lo riassumeremo come appresso (2).

---

(1) Cfr. al riguardo, tra le altre, le sentenze rese dalla Cassazione di Roma a Sezioni Unite in materia di conflitti, 15 dicembre 1882, *Coppi* e *Borghesi* (*Corte Suprema*, vol. VII, pag. 922 e segg.), e 30 aprile 1884, *Ministeri della Guerra* e *dei Lavori Pubblici* e *Società Strade Ferrate* (ivi, vol. IX, pag. 373 e segg.), nonchè quelle riportate nella *Giustizia Amministrativa*, anno per anno, nella Parte III della stessa.

(2) Desumiamo gli elementi di fatto dalle sentenze delle Sezioni Unite e della Sezione civile della Cassazione di Roma.

Il sig. Antonio De Medici da Nicastro in quel di Catanzaro, con testamento olografo lasciò una parte del disponibile al suo primo figlio, aggiungendo « però tale porzione disponibile la riceverà qualora si ammoglierà non più tardi della sua età di anni 30, e sposando una signorina, la quale abbia un'età minore di esso, almeno di anni tre: condizione necessarissima questa per ottenere detta proprietà assegnata sul disponibile; in contrario resterà assegnata al secondo figliuolo. »

Dopo il decesso del testatore, il figlio sposò a 25 anni di età una signorina di anni 23 e mesi. E quindi con apposito atto convenne davanti il locale Tribunale la madre, tanto in proprio nome, quanto in qualità di amministratrice dei beni del secondo figlio, minore, e domandò la consegna degl'immobili lasciatigli dal genitore col suddetto testamento, assumendo che la condizione apposta, tendendo ad *impedire* le nozze, si dovesse reputare come non scritta, in forza degli articoli 849 e 850 del Codice civile.

Il Tribunale adito rigettò la domanda, osservando che l'apposta condizione, non impedendo le nozze, ma *limitando* soltanto la libertà di scelta, fosse valida.

Ma la Corte di Appello di Catanzaro, su gravame del figlio suddetto, dichiarò, al contrario, *nulla* la detta condizione, ritenendo che la legge proibisce non solo la condizione che impedisca le nozze, ma anche quella che ne limiti la libertà.

Avverso cotesto pronunziato d'appello fu dalla madre prodotto ricorso alla Corte di Cassazione di Napoli, la quale annullò la denunziata sentenza d'appello, ritenendo invece che, per il disposto dei citati articoli del Codice civile, sia contraria alla legge la condizione che tendesse a impedire le nozze, non quella che soltanto ne limitasse la libertà.

In rinvio, la Corte d'Appello di Napoli accettò la massima di diritto enunciata da quel Supremo Collegio, e dichiarò espressamente « che la legge nostra volle togliere al testatore la facoltà d'impedire le nozze, non quella di limitarla »; ma soggiunse che la condizione apposta dal *de cujus* era contraria ai buoni costumi, perchè capricciosa, e non dettata pel bene della futura famiglia; e quindi finì coll'accogliere la originaria domanda.

II. Allora nuovo ricorso per annullamento da parte della madre contro cotesta sentenza, mentre il figlio, qual resistente, dopo le eccezioni di merito esposte con controricorso, e per le quali ne chiedeva il rigetto, all'udienza, tra l'altro, soggiunse in *linea subordinata*, che ove si credesse diversamente, in tal caso, per ragione di competenza dovesse la

Cassazione napoletana trasmettere gli atti alla Corte di Cassazione di Roma per provvedersi da questa, a Sezioni Unite, sul ricorso fondato, in sostanza, secondo l'assunto di esso resistente, sugl'identici motivi di quello precedente.

La Corte di Cassazione di Napoli rispose a tale eccezione di competenza così elevata e conseguente rinvio degli atti alla Corte di Cassazione di Roma, osservando, sostanzialmente, che a fronte dei motivi *diversi*, non ricorreva il caso del giudizio plenario delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma, e che perciò fosse essa investita della potestà di conoscere del secondo ricorso, come del resto più diffusamente rilevasi dalla seguente considerazione della sua sentenza:

« Attesochè la Corte di rinvio, per emettere la sentenza oggi impugnata, abbia cominciato dall'accettare il concetto espresso da questo Supremo Collegio nel pronunziare l'annullamento della sentenza della prima Corte di merito: quello cioè che coll'art. 850 Cod. civ. il legislatore italiano, seguendo il Codice Albertino e, più che questo, l'antica dottrina, abbia inteso dichiarare contraria alla legge quella condizione solamente che, apposta in un testamento, impedisca, cioè vieti, le prime o le ulteriori nozze; ma non del pari quella che ne limiti la libertà.

« Se non che in tema di condizione semplicemente limitativa della libertà delle nozze, la Corte di rinvio ha trovato a fare una *distinzione* tra quella che apparisce consigliata al testatore nell'interesse della futura famiglia, e qualunque altra in cui tale scopo non apparisce dimostrato, l'una ha definito conforme, l'altra contraria alla legge.

« Contro siffatta distinzione, la quale forma il principale sostrato della sentenza oggi impugnata, perchè appunto in base ad essa si è dichiarata come non apposta nel testamento del De Medici la condizione che il figlio non sposasse una signorina che non avesse una età minore di lui almeno di tre anni, è venuta insorgendo la madre col primo motivo del suo ricorso: mentre l'altro motivo riguarda una quistione subordinata.

« Ond'è che evidentemente l'odierno ricorso si fonda sopra motivi *diversi* da quelli ai quali si affidava il precedente, e sui quali questo Supremo Collegio ebbe a decidere.

« Se pertanto i motivi dei due ricorsi sono gli uni dagli altri *diversi*, non vi ha ragione perchè sul ricorso di oggi debba invece giudicare la Corte di Cassazione di Roma a Sezioni Unite. »

Nel merito poi, censurando la denunziata sentenza relativamente alla mentovata distinzione, l'annullava.

III. Contro tale pronunziato della Corte di Cassazione napoletana fu prodotto ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma deducendosi in sostanza:

— che la sentenza dovesse essere annullata per eccesso di potere;

— che, subordinatamente, qualora le Sezioni Unite non credessero di pronunziare l'annullamento della sentenza della Cassazione napoletana per eccesso di potere, ovvero, pur pronunziando tale annullamento, stimassero, per risparmio di tempo e di spese, decidere contemporaneamente la questione di competenza, dovessero però sempre dichiarare la propria competenza, ed annullare per incompetenza il pronunziato di quella Corte;

— che ove le Sezioni Unite credessero fin da ora decidere la causa nel merito, dovessero rigettare ambidue i mezzi del ricorso della madre;

— che nel caso le Sezioni Unite ritenessero il ricorso di competenza della Cassazione di Napoli, dovessero sempre annullare la sentenza da questa resa, e rinviare le parti innanzi la stessa per nuova discussione del ricorso.

A sostegno della tesi, che la Corte di Cassazione territoriale, di fronte all'eccezione d'incompetenza, comunque formulata, senza discendere all'esame se i motivi del secondo ricorso fossero *identici* o *diversi* da quelli per cui aveva avuto luogo un precedente annullamento e rinvio, doveva trasmettere gli atti alle Sezioni Unite della Cassazione di Roma, fra l'altro, si invocarono le seguenti disposizioni di leggi e regolamenti che giova qui riportare.

Cioè, del regolamento 23 dicembre 1875, n. 2852, contenente le disposizioni per l'attuazione della legge 12 dicembre 1875, n. 2837, che istituì due Sezioni temporanee di Corte di Cassazione in Roma:

Art. 6. « Sorgendo controversia davanti alcuna delle attuali Corti di Cassazione se la causa sia nel novero di quelle che dall'art. 3 della predetta legge sono deferite alla competenza esclusiva delle Sezioni di Corte di Cassazione istituite in Roma, si sospenderà ogni ulteriore procedimento e gli atti saranno trasmessi alle Sezioni medesime, le quali, a Sezioni Riunite, risolveranno la quistione di competenza in Camera di Consiglio con sentenza motivata, sentito il Pubblico Ministero.

Art. 7. « La quistione di competenza menzionata nell'articolo precedente può essere proposta dal Pubblico Ministero e dalle parti in udienza pubblica, ovvero prima dell'udienza, con domanda in cancelleria da notificarsi agli avvocati delle parti avverse.

« Se la quistione di competenza è proposta in udienza pubblica, la trasmissione degli atti alle Sezioni di Cassazione istituite in Roma è disposta con ordinanza del primo Presidente o di chi ne faccia le veci.

« L'ordinanza della Corte o del primo Presidente è notificata, ad istanza del Pubblico Ministero, agli avvocati delle parti, i quali avranno 15 giorni dalla notificazione per far pervenire nella Cancelleria delle Sezioni di Cassazione istituite in Roma le loro memorie sulla questione di incompetenza.

« La trasmissione degli atti è eseguita di ufficio.

« La parte che ha proposto la questione di competenza, se rimane soccombente, è condannata nelle spese e può essere condannata al risarcimento dei danni ed alla perdita del deposito, che dovrà in tal caso essere rinnovato nel termine di 40 giorni dalla notificazione della sentenza, per la spedizione della causa nel merito.

« La Corte di Cassazione dichiarata competente procederà agli atti ulteriori.

« Se la Corte dichiarata competente è una delle attuali Corti di Cassazione, la trasmissione degli atti alla Cancelleria della medesima si farà d'ufficio. »

Art. 8. « Se la questione di competenza, di cui negli art. 6 e 7, sorge davanti una delle Sezioni di Corte di Cassazione istituite in Roma, si sospende ogni ulteriore procedimento. Il primo Presidente della Corte ordina la riunione delle Sezioni e prefigge il termine di 15 giorni, nel quale gli avvocati delle parti potranno far pervenire nella Cancelleria della Corte le loro memorie.

« La sentenza sulla questione di competenza sarà pronunziata dalle Sezioni Riunite nei modi e cogli effetti stabiliti negli articoli precedenti 6 e 7. »

Della legge 6 dicembre 1888, n. 5825, che deferì alla Corte di Cassazione di Roma la cognizione di tutti gli affari penali:

Art. 8. « I ricorsi in materia civile e commerciale che, a norma di legge, devono essere decisi a Sezioni Unite, saranno, con la cessazione delle Sezioni temporanee, deferiti per la decisione alla Corte di Cassazione di Roma, la quale giudicherà pure a Sezione semplice degli altri motivi del ricorso. »

Del R. Decreto 10 febbraio 1889, n. 5929, per l'attuazione della legge ora accennata:

Art. 5. « Ove sorga controversia, se un ricorso in materia civile spetti alla competenza della Corte di Cassazione di Roma nei termini dell'art. 8 della legge, si osserveranno

le norme prescritte negli art. 6, 7 e 8 del R. D. 25 dicembre 1875, n. 2852. »

E, infine, del Codice di procedura civile l'art. 547, che dispone al riguardo come appresso:

« Quando, dopo la cassazione di una prima sentenza, la seconda, pronunziata dall'autorità a cui fu rinviata la causa tra le stesse parti che agiscono nella stessa qualità, sia impugnata per gli stessi motivi proposti contro la prima, la Corte pronunzia a Sezioni Riunite. »

IV. Veramente di precetti che prevedono conflitti e tracciano la procedura per la risoluzione degli stessi, e che ne regolano il rito, se ne trovano fra gli altri, volendo seguire la cronologia, oltrechè nella legge 21 dicembre 1862 sui conflitti di giurisdizione fra Magistrature Supreme, ecc., anche nel Codice di procedura penale (3), nel Codice di procedura civile (4), nella precitata legge 12 dicembre 1875 che istituisce le due Sezioni della Cassazione di Roma (5) e nel regolamento per l'esecuzione della stessa (6), nella legge 31 marzo 1877 sui conflitti di attribuzione (7), nella summentovata legge 6 dicembre 1888 che, abolendo le Sezioni penali delle Cassazioni territoriali, attribuisce quegli affari o ricorsi alla Cassazione di Roma (8), e nel regolamento per la sua esecuzione, e da ultimo nella legge 2 giugno 1889, che istituisce la IV Sezione del Consiglio di Stato per la giustizia amministrativa (9), e nella legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa (10).

Senonchè i precetti che da circa due lustri, cioè dalla attuazione delle due ultime citate leggi, hanno maggiormente e sotto diversi aspetti, acquistato una particolare celebrità, per aver dato luogo a molte dispute, sono quelli contenuti nelle leggi del 1875 e 1877.

E crediamo giovevole riportarli.

---

(3) Tit. IV, dei conflitti di attribuzione, art. 731 e segg.

(4) Cap. II, del modo di regolare la competenza fra i giudici, e dei conflitti di giurisdizione.

(5) Legge 12 dicembre 1875, n. 2837, che istituisce due Sezioni temporanee di Corte di Cassazione in Roma.

(6) Regolamento 25 dicembre 1875, n. 2852, per l'esecuzione di detta legge.

(7) Legge 31 marzo 1877, n. 3761, sui conflitti di attribuzione.

(8) Legge 6 dicembre 1888, n. 5825, che deferisce alla Cassazione di Roma la cognizione di tutti gli affari penali sopprimendo le relative Sezioni presso le Cassazioni di Napoli, Firenze, Palermo e Torino.

(9) Legge 2 giugno 1889, n. 6166, testo unico che modificando la precedente legge sul Consiglio di Stato, istituisce presso lo stesso una Sezione IV per la giustizia amministrativa.

(10) Legge 1° maggio 1890, n. 6837, sull'ordinamento della giustizia amministrativa.

Essi sono formulati nelle seguenti disposizioni:

Art. 3, n. 1, della legge 12 dicembre 1875, n. 2837.

« Art. 3. Sono deferite esclusivamente alla cognizione delle Sezioni temporanee istituite in Roma, dal giorno della loro attuazione, i ricorsi pendenti o che sopravvenissero, relativi agli affari seguenti:

« n. 1. I conflitti di giurisdizione tra autorità giudiziarie, già dipendenti da diverse Corti di cassazione, tra tribunali ordinari e tribunali speciali... »

Art. 3, n. 3, della legge 31 marzo 1877:

« appartiene esclusivamente alle Sezioni di Cassazione istituite in Roma...

« giudicare dei conflitti di giurisdizione positivi o negativi fra i tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali, nonchè della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni per incompetenza od eccesso di potere. »

Ora a noi sembra che di tali precetti, il più chiaro sia quello della legge del 1875, perchè in esso più esplicitamente e nettamente veggonsi indicate le due somme categorie di conflitti così fra tribunali dell'ordine giudiziario, come anche fra questi e i tribunali speciali.

Tali conflitti, giusta gl' insegnamenti della dottrina (11) e della giurisprudenza, possono essere di diverse specie, secondo la forma in cui si manifestano, e le autorità cui si riferiscono. Onde possono essere *palesi* o *latenti*, *positivi* o *negativi, di giurisdizione* o *d'attribuzione.*

Infatti la giurisprudenza ha ritenuto in proposito che:

« La legge 31 marzo 1877 affidò alla Corte di Cassazione di Roma una giurisdizione affatto eccezionale per la cognizione e risoluzione dei conflitti di *qualunque specie,* come unca autorità competente a conoscere dei limiti di ciascuna giurisdizione ordinaria o speciale, ed a giudicare di qualunque conflitto non solo *positivo* o *negativo* fra tribunali ordinari e le altre giurisdizioni speciali, ma ben anco dei conflitti di *attribuzione* fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria.

« Il conflitto di attribuzioni fra il potere giudiziario e l'amministrativo può essere *aperto* o *latente;* è aperto quando la eccezione d'incompetenza è stata regolarmente dedotta; è invece latente quando non è stata formalmente opposta,

(11) Si possono consultare in proposito: il **Mantellini**, *Conflitti di attribuzioni o Commento alla legge del 1877;* i Discorsi dell'**Auriti**, specialmente quelli dal 1890 al 1895; la monografia del **Codacci-Pisanelli**, inserita nella *Giustizia Amministrativa*, anno III, P. VI, pag. 1 e segg. il **Dalloz**, *Répertoire*, vol. 23; voce *Excès de pouvoir;* il **Laferrière**, *Traité de la juridiction administrative,* tome seconde, lib. VI, pag. 361 e segg e la giurisprudenza della Cassazione Romana a Sezioni Unite.

ma si trovi naturalmente inclusa nella questione di merito, ecc. » (12).

Sicchè tali distinzioni, colla relativa nomenclatura, si possono ormai dire acquisite nella dottrina giuridica.

V. Sulla disputa in discorso, svoltasi davvero in *apicibus juris*, la Corte di cassazione di Roma, a Sezioni Unite, sulle mutue istanze ed eccezioni *hinc inde* dedotte dal valoroso patrocinio delle parti contendenti, rispetto alla competenza o conflitto, che precipuamente interessa, ragionò e decise come appresso:

« Attesochè soppresse con la legge 6 dicembre 1888 le Sezioni penali delle Corti di cassazione di Firenze, Napoli, Palermo e Torino e devoluti di conseguenza con la stessa legge alla Corte di cassazione di Roma i ricorsi in materia civile e commerciale che a norma di legge devono essere decisi a Sezioni unite, fu con l'art. 8 del R. Decreto 10 febbraio 1889 disposto che sorgendo controversia se un ricorso in materia civile debba essere deciso a Sezioni Unite siano da osservarsi le norme prescritte negli articoli 6, 7 e 8 dell'altro R. Decreto del 25 dicembre 1875. Segue da ciò che come a termini delle disposizioni contenute in questi ultimi articoli sempre che sorga questione davanti alcuna delle Corti di Cassazione territoriali, od una delle Sezioni di questa Corte se la causa sia nel novero di quelle che dall'art. 3 della legge 12 dicembre 1875 furono deferite alla competenza esclusiva delle Sezioni di Cassazione istituite in Roma, rimaner deve sospeso ogni ulteriore procedimento, e gli atti devono essere trasmessi a questa Corte perchè in Camera di Consiglio, a Sezioni Unite, e con sentenza motivata, sentito il Pubblico Ministero, sia risoluta la questione di competenza, così del pari lo stesso procedimento è da seguirsi quando innanzi le Corti di Cassazione territoriali sorga controversia se si versi nel caso in cui la legge richiede che il ricorso debba essere deciso a Sezioni Unite.

« Attesochè avendo il legislatore con le surriferite disposizioni sottratto alla competenza delle Corti di Cassazione territoriali il decidere se un ricorso in materia civile debba esser deciso a Sezioni Unite, e demandato invece la risoluzione di tale controversia alle Sezioni Unite di questa Corte di Cassazione con giudizio da farsene in Camera di Consiglio, sentito il Pubblico Ministero, forza è riconoscere che ova accada che qualche Corte di Cassazione territoriale, o la stessa Sezione civile di questa Corte, abbia creduto di risolver essa la questione e, respingendo la eccezione, giu-

(12) V. *Giust. Amm.*, anno 1896, P. III, pag. 45 e pag. 140.

dicare in merito del ricorso, come appunto si avvisò di fare la Corte di Cassazione di Napoli in ordine al secondo ricorso della signora Ventura, non ostante che il resistente De Medici avesse dedotto la sua incompetenza a conoscerne, non può essere chiuso l'adito alla parte soccombente di reclamare alle Sezioni Unite per l'annullamento del procedimento seguito innanzi la Corte territoriale, o alla Sezione civile di questa Corte, se davvero il ricorso non poteva essere deciso che dalle Sezioni Unite, ovvio essendo che senza tale reclamo le attribuzioni che la legge ha affidato a queste ultime sarebbero impunemente manomesse, la parte soccombente verrebbe ad essere privata di quel giudizio plenario onde la legge ha conceduto doversi definire la lite, e si manterrebbe efficacia ad un pronunziato che è emanazione di un giudice, che non aveva potestà di proferirlo... (13).

« Per tali motivi, letti gli articoli 8 della legge 6 dicembre 1888, n. 5825; 5 del R. D. 10 febbraio 1889, n. 5229; 6, 7 e 8 dell'altro R. D. 25 dicembre 1875, n. 2852 e 547 del Codice di procedura civile;

« La Corte, a Sezioni Unite, senza soffermarsi alla eccezione di inammissibilità dedotta in contrario, eccezione che rigetta, pronunziando in seguito del reclamo proposto dal signor De Medici, provvede come segue:

« Dichiara che il ricorso proposto dalla signora Ventura, avverso la sentenza della Corte di appello di Napoli, era di competenza di questa Corte a Sezioni Unite, pel 1° motivo, e a Sezione semplice in quanto al 2°.

« Dichiara di conseguenza come non pronunziata, e senza effetto tanto la sentenza resa sul predetto ricorso dalla Corte di Cassazione di Napoli, quanto l'altra in seguito di essa pronunziata dalla seconda Sezione della stessa Corte di appello di Napoli.

« E, provvedendo in merito del ricorso sopraindicato, ne rigetta il 1° mezzo, e rilascia alla Sezione civile l'esame del 2° mezzo con i provvedimenti che sono di conseguenza.

« Dichiara assorbito dalle statuizioni che precedono l'altro ricorso prodotto dal surriferito De Medici avverso la seconda sentenza della Corte di appello di Napoli (14).

VI. Dalle massime di tale sentenza risulta solennemente affermato come il vedere se i motivi di un ricorso per annullamento siano identici o differenti, e quindi se ricorra o meno il caso del giudizio plenario delle Sezioni Unite della Cassazione Romana costituisce una indagine o una

(13) Pel rimanente, vedi nella *Giust. Amm.*, anno 1899, P. III, a pag. 33.
(14) Ivi, P. III, pagina citata.

serie di indagini sottratte alle Cassazioni territoriali, e demandate invece esclusivamente alle Sezioni Unite della Cassazione di Roma per essere esse, giusta i precetti dianzi riportati, unicamente investite della potestà giurisdizionale di assolverle, per la conservazione dell'unità organica dell'assetto delle giurisdizioni.

E per tal modo venne affermata non solo la competenza delle Sezioni Unite a vedere se ricorra o no il caso del loro giudizio plenario, ma affermata altresì la potestà giurisdizionale delle stesse a conoscere di ricorsi contro le sentenze delle Cassazioni territoriali, ed a dichiararle prive di effetti.

In conseguenza di che, ed allo stato delle cose più che mai, ogni disquisizione sull'essere la Cassazione di Roma pari o *prima inter pares*, o *souveraine*, o no, non ha che una importanza retrospettiva e perciò molto relativa (15).

Imperciocchè ogni Cassazione territoriale, in quanto spende la sua potestà giurisdizionale sulle materie a tutte comuni, a forma della procedura civile, è normalmente pari alle altre, per averle così il legislatore costituite pel disimpegno di quelle funzioni che le ha affidate (16).

Là dove poi il legislatore volle attribuire esclusivamente alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma diverse e maggiori funzioni, sia per ragioni giuridiche, sia per ragioni politiche o sociali, creando per tal modo nella detta Corte una giurisdizione, per dir così, *sui generis*, da renderla per determinati casi e materie unica in tutto il Regno, specialmente dopo la legge del 1888, è evidente che allora sorgendo nuovi meccanismi da mettere in moto, non potrebbesi fare alcun confronto per difetto di termini di rapporto.

VII. E qui, di passaggio, ci sia permesso notare come la Sezione IV del Consiglio di Stato, sin da quando, inaugurandosi, ne ebbe la presidenza colui il quale la concepì con sapienza di giurista e di uomo di Stato, e, presiedendola, le diede vita ed autorità tracciando norme indelebili, come anche in seguito, con gli altri dotti ed illustri giuristi che meritamente

(15-16) Seguendo la dottrina dell'insigne prof. **Mattirolo** che fece delle considerazioni al riguardo nel suo *trattato di diritto giudiziario, vol. I, n. 409 e segg.*, in correlazione alla legge sui conflitti, nel 1893 ed epoche posteriori, ad occasione della polemica *sull'ammissibilità di ricorsi per Cassazione contro le decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato*, invocammo anche noi quelle distinzioni, come si può riscontrare nella *Giust. Amm.*, anno IV, P. IV, *monografie*, pag. 1 e segg. nella *nota* alla sentenza della Cassazione di Roma 21 marzo 1893, riportata in quel volume alla P. III, pag. 1 e segg., nonchè nei *cap. XI-XIV del I volume di commento alla legge e regol. sul Consiglio di Stato.*

si successero in quel seggio, fu sempre ossequente al disposto degli articoli 40 e 41 della legge sul Consiglio di Stato t. u. 2 giugno 1889. Imperocchè in qualunque momento venne elevata da una delle parti la eccezione d'incompetenza, o che altrimenti fosse a quel Consesso sorto il dubbio sulla propria competenza, sia per la natura della controversia portata alla sua conoscenza, sia per l'indole della stessa e suoi riferimenti, gli atti furono costantemente senz'altro rimessi alla Corte di Cassazione, acciocchè questa in linèa preliminare risolvesse quella questione (17).

Però in altro campo, molto vicino a quello su cui ora ci troviamo, e cioè nella ipotesi dell'ammissibilità o meno del ricorso, nei casi in cui doveva trattarsi della natura dell'atto se politico o meno, o che altrimenti fossero stati connessi ai casi stessi quelli contemplati nel secondo e terzo comma dell'articolo 24 del t. u. 2 giugno 1889, la IV Sezione statuì giustamente da sè, avendo trovato appunto nella legge, e negli scopi della legge stessa, o nei precedenti, la ragione della propria competenza (18).

In *jure condendo* sarà il caso di esaminare meglio cotesti articoli 40 e 41 della legge sul Consiglio di Stato, come pure quelli delle leggi del 1875 e 1888 dianzi riportati per vedere se convenga o no lasciare all'arbitrio delle parti interrompere il corso della giustizia con siffatte eccezioni e privare le Cassazioni territoriali e la IV Sezione del Consiglio di Stato della facoltà di conoscere della propria competenza, mentre, come fu già osservato, questa facoltà non è negata neppure ad un semplice conciliatore, ed è canone di diritto che *Praetoris est aestimare an sua sit jurisdictio* (19): *ut hoc ipsum sciatur an iurisdictio eius sit* (20).

VIII. Ritornando ora all'argomento diciamo come risulta dalla esposizione dei fatti e dal riassunto dei motivi di ricorso innanzi prospettati che se nel caso furono addotti varii motivi d'annullamento, e cioè non solo quelli di violazione di varii precetti delle leggi del 1875 e 1888, ma anche motivi d'incompetenza e di eccesso di potere di cui è disposizione nella legge intermedia del 1877, pure a prima vista sembrerebbe che non tutti essi articoli furono tenuti presenti nel responso in disamina.

(17) Vedi gl'*Indici* annuali della *Giust. Amm.*

(18) Cfr. fra le altre la decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato, n. 142, del 1891, riportata al vol. II della *Giust. Amm.*, P. I, pagina 408; la decisione n. 415 del 1898 della medesima Sezione, riportata nella *Giust. Amm.*, anno IX, pag. 553; nonchè il citato nostro Commento alla legge sul Consiglio di Stato, cap. XIII, n. 109, pag. 412 e segg.

(19) D. l. 5, ff. *de judiciis*.

(20) D. l. 2, ff. *si quis in jus vocatus*.

Difatti rilevasi dalla sentenza che la Cassazione Romana, senza soffermarsi a definire o specificare la ragione del decidere, quantunque abbia esordito con una ammissibilità di reclamo per annullamento di procedimento seguito innanzi a Cassazione territoriale, ha preferito invece d'invocare, d'interpretare e quindi applicare soltanto gli articoli 8 della legge 6 dicembre 1888, 5 del regolamento 10 febbraio 1889 per l'esecuzione della stessa, 6, 7, 8 dell'altro regolamento 25 dicembre 1875, e l'art. 547 del Codice di procedura civile, ed in forza di queste disposizioni ha dichiarato, con apprezzabilissima frase, priva d'effetto la sentenza della Corte di Cassazione territoriale, che, in altri termini, risolvesi in annullamento.

Onde parrebbe che la causa dell'annullamento fosse piuttosto quella generale di violazione di legge di cui nell'art. 517 del Codice proc. civ. per erronea interpretazione ed applicazione di essa.

Ciò nullameno noi portiamo avviso che, sebbene la via di demarcazione tra la violazione di legge, l'incompetenza e l'eccesso di potere non sia stata finora nettamente segnata nè dalla giurisprudenza, nè dalla dottrina, nel caso non possono dirsi escluse queste ultime figure.

Di vero, se è fuori controversia che per tanto il giudice ha competenza per quanto gliene conferisce la legge, — che si concreta in una certa misura di giurisdizione per oggetto, causa e territorio — una volta che questa era stata circoscritta alla Cassazione territoriale in determinati confini, differenti da quelli dove potesse ricorrere e spaziare il caso del giudizio delle Sezioni Unite — e ciò malgrado tali confini furono da quella oltrepassati, è evidente in tal caso che il *defectus potestatis*, il quale pur importa violazione di legge, assume la figura più spiccata dell'incompetenza (21).

Ma ricorre anche l'altra figura dell'eccesso di potere, in quanto se questo venne già riscontrato eziandio nel fatto in cui il giudice provvede o spende la sua potestà giurisdizionale al di fuori delle norme tracciate dalla legge — *en dehors des attributions tracées par la loi* (22) — per essersi qui verificato d'avere la Cassazione territoriale agito al di là e fuori i confini delle attribuzioni ad essa conferite dalla legge — il vizio di nullità, in discorso, si dimostra in modo palese.

Le due figure, del resto, d'incompetenza ed eccesso di potere vengono a sufficienza rivelate nel responso in esame

(21) V. l. 170, *de reg. jur. de facto a judice*, d'onde la massima: *nullus major defectus quam defectus potestatis*.
(22) Citato luogo del **Dalloz**.

dalle parole che seguono la dichiarazione d'ammissibilità del reclamo alle Sezioni unite della Cassazione di Roma contro la sentenza della Cassazione territoriale o Sezione civile della stessa Cassazione Romana, colle quali aggiungesi:

« .... ovvio essendo che senza tale reclamo (alle Sezioni unite) le attribuzioni che la legge ha affidato a queste ultime sarebbero impunemente manomesse, la parte soccombente verrebbe ad essere privata di quel giudizio plenario onde la legge ha creduto doversi definire la lite, e si manterrebbe efficacia ad un pronunziato che è emanazione di un giudice, che non aveva potestà di proferirlo. »

IX. Ad ogni modo è manifesto che col responso delle Sezioni Unite della Corte Suprema di Roma si è fatto un altro notevole progresso nello svolgimento della giurisprudenza della Cassazione Romana, poichè si è saggiamente riaffermato il principio della legalità in ogni sfera, dalle più umili alle più alte, e fatto così prevalere il rispetto della legge su qualunque preconcetto di spirito di corpo, che in simili casi e sotto certi punti di vista non cessa dal far capolino e tentare di esercitare pur esso la sua influenza anche nelle più difficili e delicate funzioni giurisdizionali.

Forse avrà lo stesso Supremo Collegio giudiziario potuto esitare per non sembrar troppo rigido, di fronte alla Cassazione di Napoli che pure ha così splendidi precedenti di sapienza giuridica, ma in virtù della massima di giure romano: *durum hoc est, sed ita lex scripta est* (23), la legge ha trionfato.

E pertanto la Suprema Corte di Roma ha così avuto opportunità di riaffermare ancora una volta d'essere essa al vertice dell'ordinamento giurisdizionale per dirimere ogni questione relativa a qualunque conflitto, sia esso di giurisdizione, cioè fra autorità del medesimo ordine giudiziario, o fra queste e i tribunali amministrativi, sia di attribuzione, fra potere giudiziario e potere amministrativo.

X. — Senonchè, con tutte le anzidette affermazioni relative allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma in ordine alla soluzione dei conflitti così di giurisdizione come di attribuzione, non è a dissimularsi che restano tuttavia non poche lacune pel raggiungimento di un completo assetto organico nell'ardua materia.

Per cui, sin dal 1893, avemmo occasione di notare in proposito che per quanto riguarda la risoluzione di conflitti positivi o negativi fra i vari Ministeri e le varie auto-

(23) **Ulpiano**, l. 12, § 1, D. *qui et a quibus*, 40, 9.

rità amministrative, e fra molti dei corpi e collegi siano amministrativi, siano rivestiti di speciali giurisdizioni, allo stato della legislazione, mancava una speciale norma per dirimerli.

E se nel 25 agosto 1876 era stato emanato un Regio Decreto col quale, enumerandosi le materie da sottoporsi al Consiglio dei Ministri, fu tra le stesse compresa anche quella della risoluzione dei conflitti d'attribuzione fra i diversi Ministeri e gli uffici che da essi dipendono, col progresso posteriormente fatto dalla nostra legislazione, quel Decreto non più suffragava.

Ed a conferma del nostro assunto citavamo un caso allora verificatosi di due Ministeri, quello dei LL. PP. e quello di Agricoltura, che ritenendosi competenti a promuovere delle norme sul regime dei fiumi, avevano rispettivamente nominato apposite Commissioni che studiarono e riferirono sul medesimo argomento, offrendo così occasione a rimarchi (24).

Ora esempi che riconfermano l'esistenza di siffatte lacune ci vengono dati innanzi tutto dalla stessa giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione di Roma; le quali a proposito di distinzione tra *ricorso al Governo del Re* e *ricorso straordinario al Re*, trattandosi di vedere qual fosse la sede competente a conoscere di simili gravami, risposero che, pur data l'esistenza di cotesta distinzione « il vedere se sopra una data questione debba decidere una piuttosto che un'altra autorità amministrativa, non sia tema da potersi sottoporre all'esame dell'autorità giudiziaria » (25).

Per il che — a prescindere dal dubbio adombrato in quel responso sulla esistenza della distinzione fra i detti ricorsi che nel campo del diritto pubblico-amministrativo ormai costituisce un *jus receptum* (26) — venne esclusa ogni ingerenza dell'autorità giudiziaria a conoscere di ricorsi intorno a siffatti rapporti tra le varie autorità amministrative.

Ed in modo ancora più esplicito sullo stesso argomento ritenne che:

« La Corte di Cassazione a Sezioni Unite è chia-

(24) Cit. *Commento alle leggi e reg. sul Consiglio di Stato*, cap. XIV, pag. 441-2.

(25) V. sentenza 24 giugno 1897, riportata nella *Giust. Amm.*, anno 1897, P. III, pag. 51 e segg., in correlazione alle altre citate alla *nota* n. 12.

(26) V. nella *Giust. Amm.*, P. IV, Monografie, prima il lavoro del Tiepolo dal titolo la *Giustizia amministrativa e il discentramento*, specialmente al capo VI, pag. 119; e poi gl'Indici della *Giust. Amm.* da cui rilevasi la soluzione di varie questioni in proposito.

mata dalla legge dei conflitti del 1877 a difendere la competenza ordinaria dalle invasioni possibili dell'autorità amministrativa e di altre giurisdizioni speciali, ma non può conoscere di ricorsi in cui non si accusa già una autorità amministrativa di avere usurpato le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, sibbene quelle di altra autorità amministrativa (nella specie *Camera di Commercio* contro *Deputazione di Borsa*), perchè non è chiamata a risolvere conflitti fra autorità diverse ed estranee all'autorità giudiziaria » (27).

Ciò in ordine a conflitti fra diverse amministrazioni.

In ordine poi a quell'altra serie di conflitti che possa sorgere fra diverse autorità giurisdizionali amministrative, chi fu tanto lustro della Corte di Cassazione di Roma ebbe ad osservare nel 1895 che:

« ... Lo stesso deve dirsi se sorga conflitto tra la IV Sezione del Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, benchè questa in fatto di pensioni e di contabilità giudichi di veri diritti. Ma che monta? Se non è in controversia con la competenza giudiziaria, manca il fondamento della tutela accordata con la legge del 31 marzo 1877 (28). »

Laonde, indipendentemente da qualunque altra considerazione, di fronte a cotesta incompiutezza della nostra legislazione, stata pur rilevata così autorevolmente, non era fuor di luogo quel voto che già da tempo (29) facemmo altrove, ed abbiamo poi ad ogni occasione rinnovato (30) per la costituzione di un Tribunale Superiore dei Conflitti; voto che era anche suffragato da ben apprezzata dottrina giuridica (31).

D'altra parte torna difficile spiegarsi come le predette lacune, anche in epoca posteriore, ed anzi recente, ossia nel 1897, non siano state avvertite, o non siano state tenute nel conto che a noi sembra che meritino, per avvisare ai mezzi più opportuni a colmarle. E tanto maggiormente non si spiega il quanto sull'argomento vi era uno splendido precedente consistente nel disegno di legge presentato dal

---

(27) V. sentenza 26 maggio 1896, riportata nella *Giust. Amm.*, anno 1896, P. III, pag. 99.

(28) Discorso del senatore **Auriti** del 1895, riportato nella *Giustizia Amm.*, P. IV, pag. 8.

(29-30) V. luoghi citati nella *nota* 15-16.

(31) **Mattirolo**, *Principii di diritto giudiziario*, vol. I, 4ª edizione, pagina 863 e segg.; e di recente suffragato anche dall'opinione del **Mortara**, manifestata nella sua « Prolusione al Corso di procedura civile nell'Università di Napoli del 15 dicembre 1898 », riportata nel *Filangieri*, n. 1 del 1899, pag. 1 e segg.

Ministero dell'interno al Senato del Regno nella tornata 18 febbraio 1884 (32), nel quale, all'art. 18, n. 4, fra le attribuzioni giurisdizionali che con esso si volevano deferire alla cognizione del Consiglio di Stato, eravi categoricamente formulata pur quella di esercitare giurisdizione propria, pronunziando definitivamente a Sezioni Riunite, con decisioni motivate:

« ...... n. 4 sui conflitti fra le diverse autorità amministrative. »

Invece nel disegno di legge presentato dal Ministro dell'Interno al Senato del Regno nella tornata del 4 maggio del predetto anno 1897, dal titolo « Modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato (33) » non si trova in proposito che un semplice accenno nell'articolo 15, concepito nel seguente modo:

« Sarà provveduto con legge speciale alla risoluzione dei conflitti e al regolamento di competenza fra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria ».

E poichè questo progetto, per vicissitudini parlamentari, non fu portato in discussione, tutto rimase com'era prima.

In tale stato di cose, non ci resta che esprimere il desiderio che allorquando vorrà riprendersi in esame una modificazione alla legge del Consiglia di Stato, essa giovandosi degli insegnamenti forniti dall'esperienza, non che degli studi fatti sull'argomento (34) vorrà essere, nei riguardi specialmente della IV Sezione, nel senso non già di diminuire o restringere le garanzie tutelatrici della giustizia e della legalità, date con la legge 2 giugno 1889, ma invece nel senso di completarle e di ampliarle.

---

(32) *Atti Parlamentari, Sess. 1882-83-84, Progetto di legge n. 93*, presentato dal Ministro dell'Interno, on. **Depretis** al Senato, *ed alligato* n. 6-B, ove sono riportate le disposizioni legislative e regolamentari che attribuiscono giurisdizione contenziosa a corpi e collegi speciali — lavori questi nei quali, come si sa, ebbe gran parte l'uomo eminente che ora presiede il Consiglio di Stato, senatore **Saredo.**

Ed il concetto di deferire alla cognizione delle Sezioni Unite del Consiglio di Stato i conflitti di competenza fra le diverse autorità amministrative venne pure ammesso dall'Ufficio centrale del Senato, *Atti Parlamentari, Legislatura XVI, 1ª Sess. 1886, Doc. n 6-A*, del quale facevano parte uomini sommi, come il **Cadorna**, il **Duchoquè**, il **Ghiglieri**, relatore l'insigne senatore **Finali**, attuale Presidente della Corte dei Conti.

(33) V. *Atti parlamentari, Legislatura XX, 1ª Sessione 1897. Disegno di legge n. 20* dell'onorevole **Di Rudinì**.

(34) Fra i quali è da ricordare segnatamente la *Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato* (*Atti Parlamentari — Senato del Regno — Legislatura XX, 1ª Sessione 1897-98 — N. 20-A*) di cui fu estensore l'illustre senatore **Saredo.**

E frattanto poichè è di innegabile necessità ed urgenza, per la esatta determinazione dei poteri e pel legittimo loro funzionamento, come ci sembra dimostrato con le osservazioni innanzi esposte, riempiere le lamentate lacune con un sistema che regoli la soluzione dei conflitti di giurisdizione e di attribuzioni; domandiamo se basti a tale uopo la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma.

A noi la cosa par molto dubbia.

E conforta il nostro dubbio l'autorevole opinione espressa al riguardo dal medesimo insigne giurista testè ricordato, il quale rispose a cotesta domanda nei seguenti termini:

« Esclusa l'autorità della Cassazione di Roma, nessuna altra autorità è designata dalle leggi attuali per dirimere quei conflitti, e noi annunziammo già gl'inconvenienti che ne derivano. Ebbene, ciò ne impone l'obbligo di denunziare la grave lacuna anticipando gli ammonimenti della pratica, ma non ci autorizza a colmare il vuoto con arbitrario allargamento della legge del 1877, anzi ce ne rimuove la natura del problema, che tocca alla giurisdizione propria di questa Corte Suprema, e il mio convincimento, che occorra la creazione per legge di altro organo speciale da costituire appositamente con membri tratti dalla Corte di Cassazione di Roma, dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti » (35).

Riassumendo e concludendo, diciamo che ci è parso opportuno di notare e far notare il caso di annullamento di una sentenza di Corte di Cassazione territoriale, che molto probabilmente darà luogo a polemiche fra i cultori delle discipline giuridiche, per far rilevare e considerare lo stato della nostra legislazione in ordine a risoluzione di conflitti.

Di fronte a tale incompiutezza dei nostri ordinamenti giurisdizionali, senza voler qui discettare se l'idea di un Tribunale Supremo dei conflitti che valga a colmare le lacune innanzi rilevate possa respingersi sol perchè esso si giudichi quale istituzione più o meno esotica (36), noi invece

---

(35) **Auriti**, citato *Discorso* del 1895, a pag. 1 e segg., della P. IV della *Giust. Amm.*, vol. VI.

(36) V. Discorso inaugurale dell'illustre senatore **Pascale**, Proc. Gen. presso la Corte di Cassazione di Roma, pronunziato nell'Assemblea generale del 3 gennaio 1899, nel quale, a pagina, 5, si dichiara apertamente contrario a tale istituzione, senza però, ci si consenta di dirlo, fare le distinzioni da noi notate sulle orme della dottrina professata dal di lui predecessore.

appunto perchè vediamo che una simile istituzione è in onore e risponde ai suoi scopi in paesi altamente civili, poniamo termine a queste brevi considerazioni col rinnovare in questo riscontro il voto affinchè anche la nostra legislazione sia per tal riguardo completata mediante una illuminata e provvida riforma.

AVV. BIAGIO LOMONACO

LA RESPONSABILITÀ DEI PUBBLICI FUNZIONARI

Il Governo parlamentare e la burocrazia. — Formazione e sviluppo della burocrazia. — L'assolutismo e la responsabilità. — Il discentramento e la responsabilità in Inghilterra. — I pubblici funzionarii. — Il Governo assoluto e il sistema parlamentare. — Le leggi vigenti sulla responsabilità dei pubblici funzionarii verso lo Stato. — Suoi limiti. — Difficoltà d'una legge. — Vanità delle funzioni della responsabilità ministeriale. — Articolo 67 della legge di contabilità. — Sue applicazioni per quanto riguarda lo Stato. — Responsabilità verso i terzi. — La garanzia amministrativa. — Sua non abolizione in Francia. — Non esiste nel Belgio. — In Italia è vivamente censurata. — La legge comune in materia di responsabilità. — Necessità di una legge speciale. — Vani tentativi di applicare il diritto comune. — Le leggi comunale e provinciale e sulle Opere pie e loro timide applicazioni. — Responsabilità collegiale. — Conclusione.

L'esame della sufficienza delle leggi che regolano la responsabilità dei pubblici funzionari si impone specialmente di fronte ad un doppio ordine di fatti, che accennano ad esagerarne il potere. Siffatto potere è stato già notevolmente accresciuto dal Governo parlamentare, ma se questo avesse a venir meno, scomparirebbero anche quei freni della pubblicità, del controllo delle due Camere e dell'azione della pubblica opinione, che adesso moderano l'autorità dei pubblici funzionari. Gli ideali del socialismo ci darebbero in mano ad una onnipotente classe dirigente di funzionari, la quale, nel nome dello Stato, eserciterebbe la più irresponsabile delle tirannidi; il ristabilimento del Governo assoluto limiterebbe la responsabilità dei funzionari alle loro relazioni col Sovrano di cui dividerebbero l'onnipotenza. Io non credo che la fine del sistema parlamentare sia prossima: si fa presto a dirne male, sopratutto perchè ciascuno è libero di dirne male, come nessun'altra forma di Governo consente; ma quando si tratta di sostituirvi un'altra forma di Governo, la storia non suggerisce nulla di meglio, e la scienza politica si dimostra il più limitato di tutti i rami del sapere umano.

L'importanza della questione non è sfuggita ai più eminenti cultori del diritto pubblico, e tutti gli Stati che scrissero le più belle pagine nella storia della libertà e della civiltà umana ebbero leggi sanzionanti la responsabilità dei loro funzionari. Si ricordano la Grecia e Roma, i Comuni italiani e l'Inghilterra; si citano le leggi degli Stati moderni, dove la libertà dei cittadini è più efficacemente guarentita, e gli scrittori, anche tra noi, disputano solo se

meglio giovino leggi speciali, ovvero si debbano più seriamente applicare il diritto comune e le norme vigenti. In questa, come in altre materie, soccorrono a noi, Italiani, le tradizioni migliori di Roma repubblicana, e dei Comuni medievali, i cui statuti prescrivevano ai pubblici amministratori di rispondere non solo del dolo e della colpa, ma altresì dell'imperizia e dell'ignoranza ed oltre che del fatto proprio, anche di quello dei loro congiunti e dipendenti. Coteste istituzioni dovevano essere siffattamente connaturate, che ancora nei successivi principati si riconosceva che la sovrana esenzione salvava il funzionario dalla *sindacatio scrupolosa*, non da qualsiasi responsabilità, come, col prevalere dei reggimenti assoluti, grazie all'onnipotenza delle polizie, avvenne dipoi.

Diventò suprema legge il buon piacere del principe ed i pubblici funzionari furono reputati strumenti irresponsabili e passivi dei suoi voleri, d'ogni capriccio e d'ogni arbitrio. Il professore Ippolito SANTANGELO SPOTO, nella accurata monografia pubblicata su cotesto argomento (1), ha dimostrato come concorressero a tale risultato il complesso meccanismo amministrativo sostituito alla folla di enti autonomi che lo Stato moderno venne distruggendo, il prevalente principio dell'unità della funzione amministrativa, la *vis imperii* attribuitale dai filosofi eterodossi dell'assolutismo, e la statolatria dei Giacobini. Venne poscia il primo Impero, il creatore vero della moderna burocrazia, foggiata raccogliendo le tradizioni degli alti funzionari dell'*ancien régime*, temprandole all'ordinamento gerarchico di autorità e dipendenze del militarismo, alimentandole con un vasto affarismo.

La Crusca non ha voluto dare ospitalità a cotesta parola *burocrazia* ed anche il senatore Fedele LAMPERTICO ne menava vanto un giorno in Senato. Noi possiamo invidiare la beata serenità di quegli accademici, ma non ci rimane neanche lo spediente cui altri, in altri tempi, ricorsero per preservare la pudicizia, di chiamarla « il mal francese. » È un neologismo, ripeterò col Santangelo, reso necessario dall'uso, dall'influenza sempre crescente, che i *bureaux* esercitano su tutti gli affari, in tutti i rami della pubblica amministrazione. Deriva dal francese *bureaux*, uffici, e dal greco κρατεῖν che significa assoluto impero. Vale per F. Le Play *le pouvoir des bureaux*, per G. Stuart Mill *the influence of commissioners and clerks in office*, in altre parole, il potere eccessivo, indebito, esagerato, non sufficientemente nè sempre responsabile dei pubblici ufficiali.

(1) *La burocrazia e il Governo parlamentare*, nella « Biblioteca di scienze politiche » serie II, vol. VIII, pag. 1-520.

I reggimenti assoluti avevano preparata la burocrazia invadendo la vita sociale, irrompendo in tutti i campi della vita privata, distruggendo tutti gli organismi autonomi, battendo in breccia l'individualismo ed ogni sua manifestazione con tutte le catapulte della polizia. I funzionari aumentarono di numero e di potere, e colle ordinanze, le disposizioni, le patenti, i regolamenti, le circolari, sempre nel nome di un sovrano cui non si poteva o non si osava resistere, penetrarono dovunque. Tutte le rivoluzioni ebbero naturalmente il proposito di sostituire a coteste *braccia allungate* dei tirannelli ch'esse abbattevano, funzionari responsabili, ma l'ostacolo era troppo forte, aveva base troppo ampia, radici troppo profonde, sì che non vi riuscirono, e men che altri vi riescì, per la maniera stessa come fu messo insieme, il Regno d'Italia. Sin dal 7 settembre 1860 un proclama reale prometteva ai popoli dell'Italia meridionale leggi, che fossero *freno al potere e presidio alla libertà*. Massimo D'Azeglio aveva mostrato la necessità di « quella responsabilità legale d'ogni podestà, senza la quale non sono possibili nè libertà, nè indipendenza, nè Governo »: auree parole che A. Bonasi sceglieva a motto auspicato del suo classico libro (1). Ma passavano venti anni e Marco Minghetti riconosceva ancora nella burocrazia *il morbo cronico* dei governi parlamentari, una fucina di corruzione politica e amministrativa (2) e G. B. Ugo (3) prevedeva che questa *anima nera* sarebbe stata di ostacolo a tutte le riforme ammistrative. Ancora dopo altri venti anni, con lo Statuto che dichiara *i ministri responsabili*, con le precise norme della legge sulla contabilità e l'amministrazione del patrimonio dello Stato, colle timide sanzioni alla responsabilità degli amministratori locali della legge comunale e provinciale e di quella sulle Opere pie, noi vediamo ministri ordinare fuori di bilancio le più matte spese ed iniziare, senza il consenso del Parlamento, le imprese più arrischiate, prefetti e funzionari di pubblica sicurezza arrestare, coi più inqualificabili arbitrî, liberi cittadini, non colpiti da alcuna condanna giudiziaria, sindaci compiere, con la sciarpa tricolore intorno all'epa, le stesse vendette di famiglia, gli stessi atti di brigantaggio, che i loro antenati perpetravano, scendendo dalle ben munite rocche, cinti di ferro, sulla strada maestra.

Non parliamo della responsabilità dei ministri, che in Italia è priva di qualsiasi sanzione giuridica come forse

(1) *La responsabilità dei pubblici funzionari*, Bologna 1868.
(2) *I partiti politici*, cap. II, p. 85.
(3) *I diritti e i doveri degl' impiegati*, § 109.

in nessun altro Stato libero e per i quali tutto si limita alla perdita del potere. Se non fossero i freni della legge di contabilità, che non di rado s'allentano e si trascurano, e quello per cui devono sentire il Consiglio di Stato e non sempre osano agire contro il parere di esso, io non so davvero che cosa il favoritismo, l' affarismo, le suggestioni interessate della burocrazia non avrebbero fatto fare a parecchi ministri del Regno d'Italia. Ma non è l'argomento di cui intendo ora occuparmi, se non per le relazioni che esso ha con l'altro, più strettamente giuridico, della responsabilità degli agenti della pubblica amministrazione, per la quale credo insufficienti le leggi, mentre si riconosce da tutti che è una delle prime necessità del Governo libero. Solo noto sin d' ora che la responsabilità dei ministri, data l'indefinita e complessa nozione della gerarchia, essendo istituzionalmente effimera, annulla quella dei dipendenti gerarchici per siffatta guisa da costituire il maggiore ostacolo a qualsiasi suo ordinamento giuridico.

La responsabilità dei pubblici funzionari è connaturata allo stesso fondamento dello Stato moderno. Quello che ha servito agli altri tutti di modello nell'ordinamento delle libere istituzioni, l'Inghilterra, deve notoriamente al principio di responsabilità dei suoi funzionari quanto e più che al principio di libertà dei suoi cittadini. In Inghilterra i servizi pubblici, lungi dall'essere ordinati a gerarchia, come tra noi, sono suddivisi, *individualizzati* quanto più è possibile: ogni capo di un servizio ne risponde direttamente verso chicchessia, senza avere il menomo interesse ad esagerare od accrescere le proprie attribuzioni. Il capo di un servizio non si esaurisce in un formale perditempo di firme e di udienze, bensì controlla la gestione dei subordinati, tratta di persona gli affari più importanti che riserva a sè e di cui risponde, ha l'occhio vigile a tutti i difetti del sistema, la mente aperta a tutte le riforme. Indi la massima semplicità e rigidità di azione, nessun consumo di energie individuali, nessuna perdita di tempo, mentre la responsabilità è la sanzione dell'azione e il limite della libertà. Il funzionario risponde di ogni fatto proprio davanti ai tribunali e però non ha alcun interesse ad allargare la propria azione o ad esagerare la propria autorità, sapendo che neanche l'ordine dei superiori lo francherebbe dalla condanna. I tribunali ordinarii possono condannare gli agenti della pubblica amministrazione, come qualunque altro cittadino, in ragione dei loro atti, intimare loro di sospendere quelli che riconoscessero illegittimi e da cui derivasse danno ad un cittadino, ordinare formalmente a qualsiasi autorità di esercitare una funzione che essa trascuri, di compiere attribuzioni che la

legge le conferisce. I processi sono rari, perchè i funzionari sanno a quali pericoli si espongono violando la legge o non facendo ciò che essa loro prescrive; ma se è necessario, il giudice di pace procede verso il *policeman*, come verso l'ultimo ubbriaco ch'egli ha arrestato sulla pubblica via.

Quegli scrittori nostri, i quali, dalle riforme amministrative inglesi degli ultimi anni, trassero argomento di compiacersi del sistema burocratico, come se l'Inghilterra lo avesse imitato, non hanno avvertito l'intimo nesso che collega la questione della responsabilità dei pubblici funzionarii a tutto il sistema amministrativo. Persino Rodolfo Gneist, il miglior commentatore delle istituzioni inglesi, ma altresì uno dei più intelligenti collaboratori del principe di Bismark, non ha rilevato abbastanza come l'azione del Governo centrale si vada bensì sostituendo in molte cose a quella degli enti locali e dei cittadini, ma sempre con un aumento correlativo nella specializzazione delle funzioni, per cui, attenuando il vincolo della dipendenza gerarchica, si fa luogo ad un discentramento istituzionale che è il sustrato migliore dell'effettiva responsabilità dei pubblici funzionari.

La responsabilità dei pubblici funzionari, oltre alla notevole distinzione in amministrativa e giudiziaria che può essere civile o penale, si distingue in responsabilità interna, del funzionario verso i superiori, ed esterna verso i terzi, che può essere diretta, del funzionario, o indiretta della pubblica amministrazione. In senso ampio sono pubblici funzionarii tutti coloro che servono lo Stato; in senso più ristretto si distinguono i funzionari che attendono all'amministrazione propria, dai professori, dai magistrati, dai militari dell'esercito, dall'armata, dai diplomatici e dai consoli che però sono tutti soggetti alle norme comuni di quelli ed alle speciali prescrizioni dell'ufficio loro. Nel Governo assoluto questi funzionarii dipendono dal capo dello Stato; nel Governo libero devono agire conforme alla legge del loro stato, che dovrebbe determinarne i diritti, sanzionarne i doveri, determinarne le responsabilità, regolarne insomma tutto ciò che si attiene al loro stato. Noi abbiamo molte leggi sugli impiegati, e decreti ancora più numerosi delle leggi, specie per quanto concerne gli organici, ma una legge sullo stato degli impiegati non siamo riusciti ancora ad averla, ad onta di studi, progetti e discussioni infinite. La lacuna è la cagione principale per cui non è determinata la loro responsabilità, neppure nel caso di danni da essi recati allo Stato per ignoranza, per negligenza, e peggio, per cui, oltre ad essere cagione di indebite ingerenze parlamentari, è anche fonte inesauribile di danni e di errori, talvolta gravissimi, quasi sempre impuniti.

Il professore SANTANGELO SPOTO, sviluppando un concetto già accolto da S. SCOLARI, da A. BONASI e da altri, avverte che il libero reggimento si trova per tale rispetto in condizioni peggiori del Governo assoluto. Gli impiegati dipendevano dalla volontà e dai capricci del capo dello Stato, dovevano saper obbedire agli interpreti di quei voleri ed agli oggetti di quei capricci, ma non si trovavano in balìa di ministri mutabili, di maggioranze incerte, di senatori o deputati non sempre retti e coscienziosi, e di tutti i clienti loro ed amici. Quando i pubblici funzionarii fossero meglio tutelati, la loro responsabilità potrebbe essere sancita in maniera più pratica ed efficace. Vero è che l'Inghilterra appunto non ha una legge speciale sulla responsabilità dei pubblici funzionarii; ma la precipua cagione della correttissima sua vita parlamentare e della viziosissima nostra è questa, che mancando qualsiasi legge, anche sulla responsabilità dei ministri, tutti i funzionari sono soggetti al diritto comune, e non vengono meno ai loro doveri, nè possono temere che sia loro ordinato di venirvi meno dal ministro, o il farlo giovi a loro per averne promozioni, trasferimenti, gratificazioni od onori.

Coloro i quali reputano sufficienti le leggi esistenti guardano specialmente alla responsabilità interna o gerarchica dei funzionari, e sino ad un certo punto il giudizio loro mi sembra fondato. La responsabilità amministrativa interna si riferisce ad atti che non si possono perseguitare davanti ai tribunali, o ad ogni modo sfuggono alla competenza giudiziaria. Il dolo, la colpa, la negligenza del pubblico ufficiale, se anche non intoppino nel Codice penale, possono dar luogo a punizioni di ordine speciale, che il superiore ha facoltà di promuovere o podestà di applicare. Dalla semplice censura sino alla destituzione, l'amministrazione non ha esitato ad attribuirsi ampie facoltà di punire l'impiegato a propria difesa, non solo quando ne riceva un danno pecuniario immediato, ma per un semplice danno morale o mediato, e tali facoltà si reputano necessarie per rafforzare il principio gerarchico, e mantenere la disciplina essenziale al buon andamento delle pubbliche amministrazioni. Il funzionario non è del tutto privo di garanzia, dappoichè le condizioni di ciascuna punizione cui può esser soggetto sono bene determinate; ma di regola gli manca la principale, di cui nessun cittadino è privo davanti all'autorità giudiziaria, quella di potersi difendere, salvo il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato in alcuni casi, determinati con poca precisione ed eccessive limitazioni, ed il ricorso alla Corte dei conti, quando si tratti di un danno patrimoniale recato dal funzionario.

Nondimeno il diritto positivo, le consuetudini burocratiche e la giurisprudenza amministrativa hanno riconosciuto solo per eccezione il principio della responsabilità civile del funzionario verso l'Amministrazione di cui fa parte e lo Stato in generale. L'impiegato il quale reca un danno patrimoniale allo Stato, dovrebb'essere, anche civilmente, responsabile perchè, per l'attuazione dell'incarico a lui affidato, intercede fra esso e la pubblica amministrazione un vero rapporto contrattuale ed i contraenti sono rispettivamente obbligati secondo le clausole del contratto. È vero che lo Stato, a differenza d'altri locatori d'opera, può punire disciplinarmente il funzionario, ed è irrecusabile che molto difficile riesce la determinazione della responsabilità civile di lui, ma frattanto la burocrazia, forte di cotesta semi-irresponsabilità patrimoniale di fronte allo Stato, incorre più facilmente e frequentemente in abusi, negli eccessi di potere, nella negligenza, sicura di riparare alle infrazioni del dovere suo colle tolleranze gerarchiche, colle indeterminatezze collegiali, colle pressioni politiche.

È rimasta memorabile la decisione della Corte dei conti del 1° luglio 1890 nell'affare *Lo Porto*, che venne alla luce con tanto clamore, e tante discussioni sollevò in Parlamento e fuori; ma ben si avvertì che anche in questo caso la colpa dei pubblici funzionarii sarebbe rimasta impunita, se non fosse stato necessario inscrivere in bilancio la somma di 526,000 lire per l'esecuzione delle sentenze, che avevano condannato lo Stato a rimborsare la cauzione da quelli indebitamente restituita. La Corte dei conti ritenne allora responsabili i funzionarii che avevano concorso a deliberarne lo svincolo, e furono condannati (1). Ma non vi ha dubbio, che molti altri fatti somiglianti, in tutte le amministrazioni dello Stato, passano inosservati od almeno impuniti solo perchè alle conseguenze loro, per quanto disastrose, si può far fronte coi mezzi ordinari del bilancio.

La precipua difficoltà di qualsiasi legge sullo stato degli impiegati e sulla loro responsabilità, specie nei rapporti interni, consiste nel discriminare questa nei suoi gradi gerarchici. Fra la bizzarra astrazione di gettare sulle spalle del Ministero ogni atto od omissione di tutti gli agenti della pubblica amministrazione, in qualsiasi parte del Regno, e l'ipocrisia di considerare il voto del Parlamento, o come, a sproposito suol dirsi, il *bill d'indennità*, con cui esso conclude una discussione politica, come una assoluzione, e l'effettiva ricerca delle responsabilità di chi ha commesso o

(1) Questa importantissima decisione è riferita a pagina 27-55 del vol. I, parte II, della *Giustizia Amministrativa*.

negletto l'atto censurato, naufragarono sino ad ora studii, discussioni, disegni di legge, tutti i desiderî della scienza, gli insegnamenti della legislazione comparata ed i suggerimenti dell'esperienza in cotesta materia. Appunto perchè inefficace e sproporzionata, si fa della responsabilità ministeriale un grandissimo abuso, essendo ovvio che dove si punirebbe l'impiegato negligente o colpevole, non si può punire, neanche con la sola perdita del potere, il ministro. Questi non può infatti rispondere seriamente per ciò che un professore di Università annuncia un corso libero e lo riduce a poche lezioni, mentre percepisce l'indennità intera, o un insegnante secondario manda a casa gli alunni in una festa non riconosciuta dallo Stato; perchè un ufficiale postale si rifiuta a spedire un pacco postale ad un indirizzo che ignora e non può accertare, o un console lascia che un noto imbroglione con insegna di banchiere carpisca i sudati risparmi degli emigranti; perchè una guardia di pubblica sicurezza bastona un arrestato od il direttore di un sifilicomio specula sulle disgraziate a lui commesse. In questi casi il Parlamento non può condannare il ministro che assume una responsabilità non adeguata; ma così *discendono per li rami* dell'albero burocratico le tolleranze più vergognose e i più colpevoli silenzi, all'ombra dei quali maturano abusi, violenze, malversazioni, che prorompono poi negli scandali che più d'una volta hanno turbata la nostra vita politica.

Ma anche in questi casi non v'è efficacia di responsabilità, ed anzi la pubblica opinione, traviata da una stampa non tutta onesta e sincera, impaurita dalla paura del peggio, dominata dalle complici condiscendenze, dalle neghittose indifferenze, dagli oblii vergognosi che sono nel fondo del nostro carattere, è la prima ad assolvere od a dimenticare. La sua indulgenza plenaria non ha forse comprese ormai nel medesimo oblìo le Calabro-Sicule e la Regìa dei Tabacchi, la Banca Romana e Abba-Carima, sebbene questi ed altri fatti mettessero in luce responsabilità gravi, compromettessero nomi anche illustri, accertassero colpe che avrebbero dovuto mettere in azione l'autorità giudiziaria? Ho ricordato i fatti più tristamente celebri; ma se noi potessimo far la vera storia delle costruzioni ferroviarie od anche quella delle strade ordinarie, troveremmo un numero assai rispettabile di milioni, sprecati per insufficienza di assaggi geologici, per progetti sbagliati, per vigilanze mancate, per condiscendenze parlamentari, per illecite partecipazioni negli utili, per ruberie che si commisero a man salva a danno dello Stato. Oggi viene in mente ad un ministro di garantire alle Società cooperative dei muratori di Roma un pre-

stito fatto loro dalla Banca d'Italia per assumere non so quali lavori in Grecia; domani un altro commette ad un cantiere piuttosto che ad un altro, senza la prescritta gara, la costruzione di una nave; uno manda un amico a fare studi commerciali in un paese dove nessun commerciante italiano, dopo il trattamento usato ai primi audaci, oserebbe avventurarsi; un altro gli fa pagare parecchie migliaia di lire per ricerche assolutamente inutili, e di tutto ciò nessuno è chiamato a rispondere. Che più? Il ministro della guerra, per tenere in piedi quella costante menzogna che è il bilancio di 232 milioni, ha dovuto esaurire in parte le provviste dei magazzini militari; il ministro della marina ha lasciato l'arsenale della Spezia così insufficientemente difeso, e che nell'ora in cui scriviamo neppure una nave vi troverebbe sicuro rifugio; il ministro delle poste e dei telegrafi ha potuto pagare per un anno gli straordinari, per i quali non aveva osato chiedere i fondi necessari, colla ritenuta delle pensioni dei suoi funzionarî. E non sappiamo che di questi ed altri fatti nessun ministro, nessun funzionario sia mai stato chiamato responsabile.

La legge sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato del 17 febbraio 1884 ha provveduto, è vero, a sancire la responsabilità degli agenti della pubblica amministrazione che *maneggiano* valori dello Stato, e l'articolo 67 determina, in un modo che parrebbe generale, che « gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato e specialmente quelli ai quali è commesso il riscontro e la verificazione delle Casse e dei magazzini, dovranno rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato, » ed a tale effetto soggiacciono alla giurisdizione della Corte dei conti, che può porre a loro carico, in tutto od in parte, il valore perduto, La responsabilità contabile deriva dalle funzioni esercitate, e perciò corrono la stessa sorte dei titolari coloro che non avendone il grado, ne esercitano gli uffici (1). Così la Corte dei conti ha ritenuto, che il ricevitore del registro non è il semplice esattore della rendita dei beni a lui dati in carico dall'Intendenza, ma l'agente dell'Amministrazione, anche per la loro gestione, e quindi risponde della mancata riscossione di fitti indicati nel registro di consistenza, sebbene non avesse sottomano i contratti relativi (2); che il ricevitore del registro risponde delle somme perdute dal Demanio per l'incuria nel procedere al riaffitto d'un locale demaniale (3); e del pari il

(1) Si vedano le relative decisioni nella *Giust. Amm.* 2 marzo 1893, Vol. IV, parte II, pag. 13, e ivi pag. 4.
(2) *Ivi.* Vol. I, Parte II, 28 gennaio 1890, pag. 15-16.
(3) *Ivi.* Vol. IV, Parte II, 4 luglio 1893, pag. 75.

funzionario che nello stipulare un contratto trascura le necessarie cautele, non osserva le prescrizioni dei regolamenti nel fare un pagamento, o lascia andare all'asta un fondo su cui il Demanio od altra pubblica amministrazione ha una ipoteca senza farla valere a tempo e luogo. È stato ritenuto un danno di cui il contabile deve rispondere perfino un indebito pagamento fatto per conto dell'Amministrazione del Fondo per il culto al patrimonio dello Stato (1), e si riconobbe che la responsabilità dei contabili rimane intatta nonostante l'assolutoria conseguita in un giudizio penale (2), e che la Corte può pronunciarsi in genere sulla responsabilità dei contabili prima come dopo la resa dei conti, mentre lo stesso discarico pronunciato sul conto non costituisce sempre un giudicato definitivo in ordine alla responsabilità dei contabili (3).

Il controllore dei tabacchi è responsabile per la sottrazione di generi avvenuta in un magazzino soggetto alla sua vigilanza; nè ad esonerarlo da tale responsabilità può giovare l'ordine dell'intendente di consegnare al magazziniere le chiavi che egli doveva tenere, quando questo ordine sia contrario ai regolamenti, ai doveri del proprio ufficio, agli ordini precedenti ed a tutto il contesto della lettera stessa in cui è dato. Quando il controllore riceve un ordine equivoco deve chiedere spiegazioni al Ministero od almeno all'intendente, che non può mai esonerarlo dai suoi doveri d'ufficio e non è responsabile di un ordine ambiguo, quando questo ordine avrebbe potuto esser chiarito con altri precedenti o concomitanti e ad ogni modo era contrario ai regolamenti (4). Imperocchè è colpa lata *non intelligere quod omnes intelligunt* (5). Segnalare l'ambiguità e l'errore in cui l'autorità superiore sia incorsa è dovere di ogni funzionario — disse in quella importante decisione la Corte — ed egli può e deve adempierlo in modo che punto non offenda la disciplina e principalmente in modo da salvare l'interese dello Stato.

Qualche volta è manifesta l'incertezza e quasi l'ondeggiare a caso tra i sistemi delle Corti dei conti di Napoli e di Sicilia, e il sistema francese prevalente nel Piemonte. Così avviene in materia di annullamenti per causa di in-

---

(1) *Giust. Amm.*, Decisione 20 maggio 1890, Vol. I, Parte II, pag. 160, e 7 aprile 1871, Vol. II, Parte II, pag. 102.

(2) *Ivi.* Decisione 4 luglio 1893, Vol. IV, Parte II, pag. 76 ed altre.

(3) *Ivi.* Decisione 20 maggio 1890, Vol. I, Parte II, pag. 60 a 62.

(4) Corte dei conti, 18 novembre 1891, *Giust. Amm.*, 1891, II, pagina 40, e cfr. Leg. 19 D. De Leg. e Leg. 80 D. *de verborum abb.*

(5) Leg. 223 D. *de verborum signific.*

sussistenza degli addebiti fatti ai contabili, per cui essi sono discaricati non sopra un conto proprio, ma sopra quello di un successore, che si rende spesso a distanza di tempo molto considerevole e rimangono vincolati sino a che questo non si giudichi (1). Quindi ritardi procedurali che nuocciono non solo al contabile, ma all'Amministrazione; inutilità di alcuni procedimenti interni, mentre gli elementi del giudizio sono malamente designati, e questo rimane indeterminato. Se non si vogliono includere tutte le responsabilità nei rendiconti, ed esaminare e vagliare ogni singolo fatto della gestione di un contabile rispetto all'esattezza, alla legalità ed alla diligenza nell'adempimento del suo mandato, prima di decidere, ammettendo a conto giudicato, soltanto la rivocazione per errore di fatto nei casi previsti dalla legge, converrebbe almeno dare un giudizio completo sui conti suppletivi o speciali o notificare al contabile l'addebito, presentando il titolo onde risulta alla Corte dei conti con le di lui osservazioni e col parere dell'Amministrazione, salvo, in caso di condanna, il giudizio d'opposizione, come è ammesso per i conti.

La responsabilità dei pubblici funzionarii verso i terzi, non solo non è determinata da alcuna legge, ma le norme stesse del diritto comune in quanto sarebbero applicabili subiscono la restrizione dell'autorizzazione preventiva. Nel furore delle evocazioni classiche, la rivoluzione francese aveva ricordato, è vero, il vanto di Eschine, quando diceva, che « in questa antica e potente città nessuno di coloro che partecipano comunque alla vita pubblica è irresponsabile »; ed infatti l'Assemblea costituente proclamava, che la società « ha il diritto di chieder conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione », e sanciva cotesto principio nel diritto comune (2). Ma la stessa Assemblea metteva accanto a queste norme la massima, che « nessun amministratore può essere tradotto davanti ai tribunali per ragione delle sue funzioni pubbliche, senza il consenso dell'autorità superiore, conforme alle leggi » (3). Indi il principio della garanzia amministrativa che venne abrogato dal decreto del 19 settembre 1870. Ma che dico abrogato? Bene avverte T. Ducrocq, che *l'abrogation de l'article 75 de la constitution de l'année VIII est un leurre pour le public et devient même,*

(1) Normale del Bollett. del dem. n. 6 del 1881; **Tango V.** « Trent'anni di vita delle Corti dei conti », nella *Giust. Amminist.*, P. IV, 1892, pag. 173; *ivi*, 1898, pag. 35 e segg.

(2) Cod. penale; cod. civile art. 1382; cod. proc. penale 1 § 2 e 3 § 1.

(3) Leggi 7-14 ottobre 1790: § 2: 14-22 dicembre 1789; 8 gennaio 1790, 16-24 agosto 1790, tit. II, art. 13; 16 fruttidoro anno III; Costituzione 22 frimajo, anno VIII, articolo 75.

pour les agents du gouvernement, l'occasion d'une situation plus entièrement protegée que par le passé, si cette abrogation ne livre pas aux tribunaux judiciaires l'appréciation, si dangereuse qu'elle puisse être, des actes des administrateurs dont se plaignent les administrés (1). Gli è che il decreto del 1870 non ha dato ai tribunali il potere di apprezzare gli atti della autorità amministrativa dal punto di vista del danno recato ai cittadini; potere che, almeno per eccezione, era loro riconosciuto quando il Consiglio di Stato dava parere favorevole al procedimento, e perciò, mentre nulla di serio ha loro dato, tolse di mezzo anche l'eccezione.

Il Tribunale dei conflitti, con la giurisprudenza inaugurata il 26 luglio 1873, ritenne, che la procedura si deve arrestare davanti al prevalente principio della separazione fra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria. Il funzionario risponde degli atti che compie come cittadino, non di quelli che compie come funzionario; così fu tenuto responsabile il sindaco non per aver affisso un proclama elettorale per ordine superiore, ma per averlo affisso sopra quello di un altro candidato (2), l'ufficiale il cui cavallo ferì un viandante in una cavalcata di piacere (3), l'ingegnere governativo che per inosservanza delle regole d'arte determinò il crollo di un ponte e la morte di alcuni operai (4), il portinaio d'una manifattura d'armi che, dopo aver attirato un cane in un cortile interno, lo avvelenò (5). La responsabilità dei funzionari è dunque tanto limitata che non potrebbe esserlo di più ed anche la terza repubblica non batte via diversa dalle forme di governo che l'hanno preceduta.

Il Belgio non ha imitato la Francia, anzi la sua costituzione dichiara espressamente (art. 24), che « non è necessaria alcuna autorizzazione preventiva per sottoporre a procedimento i pubblici funzionarii per fatto della loro amministrazione. La Prussia, l'Austria, la Svizzera si attennero allo stesso principio e taluni Stati, come l'Olanda ed il Cantone di San Gallo, lo hanno regolato con leggi molto precise e complete.

In Italia sono molti anni che cotesta guarentigia è segno alle più vive censure; autorevoli uomini di Stato, nei

(1) *Cours de droit administratif*, 7ª ediz., vol. III. Paris, 1898, pagina 345.

(2) *Tribunale dei conflitti*, sentenza del 15 dicembre 1883, *Dézétrée*.

(3) Id. id., 18 febbraio 1893, *Jubeuf*.

(4) Id. id., 4 luglio 1874, *Bertrand;* 22 novembre 1878, *De Parceoaux* 19 novembre 1881, *Bouhier*, ecc.

(5) Id. id., 13 dicembre 1875, *Grignoux* c. *Requillé*.

discorsi e nei libri la dichiararono *un vero anacronismo*, e nella discussione della legge comunale e provinciale, dove frattanto la mantenevano, dichiararono di far ciò « a tutela della funzione, non della persona », ma intanto la guarentigia rimane, e se, quando si tratta di sindaci, il Consiglio di Stato dà costantemente parere perchè non siano prosciolti, il contrario avviene per i prefetti e per tutti i funzionarii governativi che di siffatto scudo contro la giustizia ordinaria si reputano coperti. Durante il maggio 1898, anche dove non era stato proclamato lo stato d'assedio, per ordine di prefetti e di agenti dell'autorità di pubblica sicurezza sono stati arrestati cittadini senza mandato dell'autorità giudiziaria o da essa prosciolti, o trattenuti in carcere dopo la sentenza che negava persino il reato. Qualcheduno, uscito di carcere, denunziò l'arbitrio che sapeva ispirato, per esempio, da compiacenze verso una camarilla locale cui si volevano agevolare le elezioni; ma nessun prefetto è stato prosciolto dalla guarentigia e fu chiamato a rispondere dei suoi arbitrî, che non sempre avrebbe potuto dimostrare necessari al mantenimento dell'ordine pubblico innanzi all'autorità giudiziaria.

Fuor di questi casi, in cui i pubblici funzionari sono irresponsabili come il Re ed il Papa, perchè dell'opera loro risponde un Ministro, irresponsabile a sua volta, v'ha chi afferma inutile una legge per sancire la responsabilità dei pubblici funzionarii verso i terzi di fronte agli articoli 1152 e 1153 del Codice civile, e all'articolo 67 della legge di contabilità. Le speciali disposizioni di legge, che riguardano i contabili, i notai, i conservatori delle ipoteche, ecc., si considerano da alcuni come una eccezione a questa regola generale, aggravante od attenuante delle responsabilità secondo i casi. E si aggiungono le disposizioni del Codice penale, il quale provvede ai casi di peculato, di rivelazione di segreti d'ufficio, di omissione o rifiuto d'un atto del proprio ministero, di arbitrario abbandono dell'ufficio; accresce ed aggrava le pene nel caso di reati contro la sicurezza dello Stato commessi da un pubblico ufficiale, e giunge fino alla destituzione, con o senza perdita del diritto a pensione, alla sospensione, alla semplice riprensione, alla censura. Altrettanto si dica della responsabilità pecuniaria, per cui il risarcimento è variamente determinato e commisurato dalla legge e dal regolamento sulla contabilità generale.

Senonchè quando si tratta di applicare coteste disposizioni si affacciano subito le difficoltà. Come decidere anzitutto se nel giudicare del danno che il funzionario arreca a terzi, siano da imputarsi a lui solamente il dolo, o la *culpa lata quae dolo aequiparatur*, e che sorge da negligenza grave, da

crassa ignoranza, da accidiosa trascuranza delle pratiche e degli usi del proprio ufficio, od anche quella lievissima negligenza, che può bastare a far sorgere la colpa aquiliana? Ben v'ha chi sostiene, come V. E. Orlando, che il fatto o l'omissione da cui nasce l'obbligo giuridico di risarcire il danno commesso dal pubblico funzionario muta la figura del subbietto giuridico, il quale perde la qualità connessa al legittimo esercizio dell'ufficio, e diventa *nudus homo*. Ma se l'affermazione ha buon fondamento logico, non è rinfrancata da alcun argomento giuridico e nella pratica riesce assolutamente inefficace. Il funzionario agisce sempre come tale, e qualunque relazione abbia coi terzi in ragione delle sue funzioni, le imprime di necessità la caratteristica formale di diritto pubblico. Quindi la necessità di una legge speciale, la quale assegni una responsabilià specifica alle molteplici e distinte forme in cui si esplica l'attività dei pubblici funzionarii.

Conosciamo qual sia il principio regolatore di tutta la pubblica amministrazione fra le genti anglo-sassoni e basterà aggiungere, che la maggior parte degli Stati moderni lo hanno accolto e sancito in leggi delle quali non ci è consentito, come sarebbe utile, un minuto esame, ma che possiamo additare come esempio a coloro che ne rinnegano la necessità e come eccellente materiale di legislazione comparata a coloro che tosto o tardi porranno mano alla legge che a noi manca (1).

I pochi tentativi di ritienere responsabili i pubblici funzionari verso i terzi richiamandosi con circolari o istruzioni ministeriali al diritto comune, non mi sembrano riusciti. Così, ad esempio, il Ministro delle poste e dei telegrafi dichiarava, che « pur mantenendo fermo il principio, che il Governo non assume responsabilità civile in conseguenza del servizio della telegrafia, salvo il rimborso della tassa nei casi previsti dal regolamento », si sarebbe « tenuto responsabile l'impiegato telegrafico, come il postale, dei danni che l'erario fosse per risentire quando siano dovuti a dolo od a negligenza di esso, indipendentemente dalla fragilità dei mezzi dei quali dispone, in analogia a quanto stabilisce l'articolo 67, testo unico, della legge sulla contabilità generale dello Stato. » Un'altra circolare del 1895 avvertiva gli impiegati telegrafici, che essi sarebbero tenuti responsabili « di ogni altro danno che si verificasse, tanto nella propria amministrazione, che in altre dello Stato, in conseguenza di qualsiasi operazione di servizio omessa od erroneamente

(1) Cit. **Spoto Santangelo**, op. cit., pag. 479.

eseguita (1). Senonchè non basta una circolare ministeriale per applicare l'articolo 67 della legge sulla contabilità generale dello Stato a casi che essa non contempla esplicitamente. Secondo il regolamento sul servizio telegrafico, l'Amministrazione non assume nessuna responsabilità verso gli utenti del telegrafo, e gli errori commessi in servizio, e i danni anche gravi che potessero derivare da doveri di ufficio sono punibili soltanto con pene disciplinari. Che se l'Amministrazione telegrafica non assume responsabilità verso gli utenti del telegrafo, non si comprende come tale responsabilità possa essere imposta a funzionarii, che non si possono equiparare ai notai, ai conservatori delle ipoteche ed agli altri, per i quali esistono speciali disposizioni di legge. Oltre di che, trattandosi, a rigore di termini, non di una pubblica funzione, ma di una industria di cui lo Stato ha il monopolio, la responsabilità del funzionario non si svolge propriamente nel largo dominio della colpa aquiliana, ma resta assorbita da quella dell'Amministrazione, che di fronte a lui ed agli occhi dei terzi sta nelle relazioni di committente a commesso, sì chè il danno cagionato dall'impiegato assume veste e carattere di una colpa contrattuale dell'Amministrazione. Ad ogni modo il tentativo fatto dall'Amministrazione mostra come una legge sia necessaria, perchè non si può ammettere che un telegrafista negligente trattenga sul suo tavolo un telegramma così che arrivi a destinazione dopo la lettera che lo conferma, o un ufficiale postale mandi con mezzi ordinari la lettera per cui si paga l'espresso, come a molti sarà avvenuto, senza poter avere il risarcimento dei danni patiti.

La legge comunale e provinciale, con l'articolo 256, ha segnata la via che il legislatore dovrebbe seguire in questa materia, sebbene abbia nel tempo stesso mostrata la difficoltà della legge invocata. Con quell'articolo si è determinato il concetto giuridico della responsabilità degli amministratori comunali e provinciali, ma il legislatore si arrestò al caso più ordinario e grave, quello di amministratori, che ordinano od impegnano spese non deliberate dal Consiglio comunale e non inscritte regolarmente in bilancio. Questa disposizione ha certamente impedito che sindaci e assessori sperperassero, come innanzi, ad onta di tutte le sanzioni del diritto comune, gli averi del Comune che essi amministrano; ma fu grave errore non deferire alla giurisdizione contabile tutti i casi di responsabilità civile, nei quali possono incorrere gli amministratori comunali e provinciali. Indi

(1) *Bollettino*, ecc. 1887, pag. 17 e 1896, pag. 92.

le incertezze della giurisprudenza anche in cotesta limitata sanzione della responsabilità. Dapprima la Corte dei conti ha ritenuto, che l'articolo 256 investa anche i fatti anteriori alla legge, quando la contestazione della responsabilità si connetta all'esame dei conti (1); poi li ritenne esclusi; infine decise che la condizione giuridica degli amministratori anteriore alla nuova legge vuol essere regolata a norma delle leggi allora vigenti, cioè coi criteri del diritto comune circa il *damnum injuria datum*, non ammettendo l'inversione delle prove sancite dall'articolo 256, ma che della controversia devono in ogni caso decidere il Consiglio di prefettura e la Corte dei conti, diventati per legge i giudici naturali di siffatta responsabilità, applicando le norme del diritto comune (2), senza che il mutamento di competenza possa aggravare la responsabilità degli amministratori (3), il che venne confermato dalla Cassazione romana (4).

La Corte dei conti ha successivamente ritenuto, che la responsabilità degli amministratori riguarda le spese illegali, non l'esazione indebita di entrate (5); ma non si ritenne competente, per esempio, a decidere della responsabilità incorsa dagli amministratori per fatti, i quali, attenuando od annullando la vigilanza e il controllo loro affidati, resero possibili ingenti ammanchi (6). Ed ha pure ritenuto che la responsabilità degli amministratori deve essere intesa restrittivamente, in ordine a tutte le particolari condizioni di un Comune, che possono giustificarli, non ritenendoli perciò responsabili di pagamenti anche indebiti a rigor di legge, ma fatti per consuetudine, e perchè in condizioni identiche il Comune era stato condannato a pagarli, o perchè un mutuo era stato necessario a salvare il Comune da una esecuzione forzata (7). Vero è che con altre decisioni la Corte dei conti mostrò di voler applicata più rigorosamente la legge (8), ma tutte insieme dimostrano come sia stata timida e limitata questa prima sanzione della responsabilità degli amministratori locali, e scarsa perciò la sua efficacia.

Vero è che non sono mancati pareri del Consiglio di

---

(1) *Giust. Amm.*, vol. II, parte II, pag. 33, 4 febbraio 1891.
(2) *Ivi*, vol. III, parte II, pag. 56, 17 aprile 1892.
(3) *Ivi*, vol. VI, pag...., 25 gennaio 1894; vol. VII, pag. ..., 11 luglio 1895.
(4) *Ivi*, vol. V, parte II, pag. 96, 13 maggio 1893.
(5) *Ivi*, vol. VIII, parte II, pag. 23, 1° marzo 1898.
(6) *Ivi*, vol. VIII, parte II, pagina 58, 6 giugno 1898, e pagina 95, 19 agosto 1898.
(7) *Ivi*, vol. VIII, parte II, pag. 12, 1898.
(8) *Ivi*, vol. V, parte II, pag. 115, 24 luglio 1894, e vol. VI, parte II, pag. 193, 5 luglio 1895.

Stato, che accennano ad applicazioni delle sanzioni del diritto comune ad alcuni casi di responsabilità. La legge comunale e provinciale, si è detto, ha fatto eccezione al diritto comune per taluni atti bene specificati, determinando per essi una speciale responsabilità degli amministratori ed una distinta giurisdizione amministrativa per giudicarli, ma questa eccezione conferma la regola, imperocchè i diritti che anche la Provincia ed il Comune ne traggono dal Codice civile non possono esser menomati che da una legge. Sarebbe assurdo ritenere che nel solo caso accennato dall'articolo 256 esista una effettiva responsabilità, ma fuor di essa gli amministratori locali possono manomettere il patrimonio comunale, trascurare i loro doveri, esporre la Provincia o il Comune a danni anche gravissimi, con la sola precauzione di passare tra un articolo e l'altro del Codice penale, e coll'unica comminatoria di non essere rieletti. E perciò sono stati ritenuti responsabili il sindaco e gli amminisiratori di un Comune che avevano fatto un deposito a una Banca vincolato ad un anno, e lo avevano rinnovato, non ritirandolo appena la seconda deliberazione loro non venne approvata dall'autorità tutoria, che conosceva e giudicava meglio le condizioni di quella Banca, che di fatto, per la trascuranza degli amministratori non fu più in grado di restituire il deposito (1). Così furono tenuti responsabili amministratori che avevano eseguito in economia un lavoro, che il Consiglio comunale aveva deliberato di dare in appalto (2); che avevano data esecuzione ad una deliberazione non approvata dal prefetto (3); che avevano affrontato liti temerarie, lasciato usurpare beni o prescrivere censi del Comune. E l'autorità giudiziaria condannò un sindaco, che debitamente preavvisato e per solo comodo proprio, rimandò di un giorno la celebrazione d'un matrimonio (4); un altro che nell'esercizio delle sue funzioni recò danno colpevole al Comune (5); e parecchi che, per interposte persone, si resero deliberatarii di appalti comunali (6).

Ma si tratta di disposizioni e di sanzioni incomplete e tali rimasero anche nella loro applicazione alla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, specie per quanto riguarda le deliberazioni dei corpi collettivi. Qui la lacuna

(1) Consiglio di Stato, Sezione interni, 14 febbraio 1896.
(2) Id., 12 ottobre 1869.
(3) Id., 2 novembre 1888 e in altri casi, V. **Astengo**, *Manuale*.
(4) Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Sindaco di Casagiovo, 12 febbraio 1894.
(5) Corte d'Appello di Torino, 8 aprile 1870.
(6) Corte d'Appello di Casale, 21 ottobre 1885 ed altri.

è veramente assoluta, mentre l'onorevole LACAVA ed altri già avvertivano quanto sarebbe utile anche questa ulteriore sanzione della responsabilità. « Il giorno in cui ogni componente un collegio amministrativo saprà che la sua proposta e il suo voto sono messi a verbale e lo dovrà firmare il giorno in cui ognuno vedrà il proprio voto espresso non da una cifra, ma dal nome suo, la coscienza degli amministratori si rivestirà a più retti sentimenti, la loro mente si inspirerà a più meditati giudizii, ed avremo chiusa davvero la via alle indebite raccomandazioni. alle tergiversazioni ipocrite, e sanata una delle piaghe più gravi della burocrazia. »

In conclusione parmi necessario che ogni atto dell'autorità amministrativa, anche se collettivo, sia quanto più è possibile individualizzato, perchè chi lo compie ne risponda, e conoscendo bene le leggi che deve applicare o dentro le quali deve esercitare la sua azione, possa resistere anche agli ordini superiori, senza temerne alcun danno, senza incorrere nella perdita di gratificazioni, di onorificenze, di favori, con la sola ambizione di soddisfare il pubblico che paga e la propria coscienza. Chi dimentica che lo Stato è mezzo e non fine, che l'Amministrazione è giustificata unicamente in quanto è necessaria a procurare il maggior benessere del maggior numero, che il funzionario è lo stromento responsabile di questa azione amministrativa, è un vero collaboratore della anarchia, e contribuisce a spingere la società ad una barbarie nuova, nella quale col pretesto di eguaglianza di interesse sociale, di benessere delle masse, saremo condannati ad una servitù più dura, del pensiero, dell'azione, persino dei più intimi affetti. Occorre dunque che le eccezioni sancite dall'art. 67 della legge di contabilità, dall'art. 256 della legge comunale e provinciale, dagli articoli 29, 30, 32 e 44 della legge sulle istituzioni di beneficenza diventino la regola e il diritto comune che si sprigiona, come una affermazione della coscienza umana, dagli articoli 1152 e 1153 del Codice civile, trovi precisa sanzione in tutte le leggi amministrative. Allora, come ciascun cittadino risponde delle sue azioni, risponderà il pubblico funzionario di quelle che compie come tale, si trovi egli nei più elevati gradi della gerarchia o nei più infimi, sia o pur no retribuito, e risponderà tanto verso lo Stato, che verso il pubblico, con l'ufficio, con la persona, col patrimonio, come in tutti i paesi veramente liberi, come richiedono ormai imperiosamente la natura complessa dello Stato moderno, e la salvezza dell'unica forma di Governo che ha potuto sinora assicurare il maggior benessere del maggior numero, conciliare le libertà dei singoli con la misura di autorità necessaria alla convivenza sociale.

ATTILIO BRUNIALTI.

IL SINDACO CHE NON HA COMPIUTO IL TRIENNIO

dev'essere, come ogni altro consigliere, compreso nel sorteggio per la rinnovazione della metà del Consiglio?

I. Pareri della Sezione Interni ed altro difforme di adunanza generale del Consiglio di Stato. — II. Irretroattività di quest'ultimo parere. — III. Osservazioni. — IV. Altro parere del Consiglio di Stato anche di adunanza generale. — V. Risoluzione ministeriale. — VI. Incompetenza del Ministero al riguardo. — VII. Competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato. — VIII. Giurisprudenza della stessa. — IX. Giurisprudenza della Corte di Cassazione di Roma.

I. — È noto che il Consiglio di Stato (Sezione Interni), con parere 18 agosto 1898 (1), riportandosi all'altro del precedente gennaio stabilì che il sindaco, il quale non abbia compiuto il triennio del suo sindacato, non dovesse andar compreso nel sorteggio: giurisprudenza ribadita con recente parere 10 febbraio corrente anno, con cui si affermò che il

---

(1) Parere che, per maggior esattezza, crediamo bene di riportare:

« Considerato che la soluzione del proposto quesito venne già data col parere 28 gennaio, anno corrente, n. 122, nel quale fu avvertito che per la disposizione dell'art. 123 della legge com. e prov. del 1889, com'è stata modificata dalla legge 29 luglio 1896, n. 346, la durata in carica del sindaco e del presidente della Deputazione prov. è indipendente dalla rinnovazione parziale del Consiglio;

« Che da tale interpretazione, che per le ragioni allora svolte deve essere mantenuta ferma, ne discende che siccome il sorteggio fa perdere la qualità di consigliere, e la perdita di questa qualità farebbe cessare dall'ufficio di sindaco, questi non può essere sottoposto al sorteggio.

« In altri termini si deve distinguere: o il sindaco fu eletto a tale ufficio in seguito alle elezioni generali, e dovrà pur esso comprendersi nel sorteggio, imperocchè se anche uscisse dall'urna, questo fatto non gli abbrevierebbe il tempo in cui egli ha diritto di rimanere sindaco, attesa la coincidenza dei due trienni; o egli fu eletto dopo le elezioni generali, e in tale ipotesi non potrà essere compreso nel sorteggio, e farà perciò numero tra quei consiglieri che andranno a scadere per anzianità alla fine del sessennio. In questo momento poi la sua cessazione dall'ufficio sarà immancabile, anche se, essendo stato rieletto sindaco dopo il primo triennio (cominciato, in questa seconda ipotesi, posteriormente alle elezioni generali) gli mancasse ancora del tempo a compiere il secondo triennio nell'ufficio di sindaco, imperocchè in tal caso tornerà applicabile la disposizione generale e assoluta che il mandato dei consiglieri ha durata di sei anni e non più, e che non si può essere sindaci se non si è consiglieri, ecc. ».

sindaco debba essere sorteggiato solo quando la scadenza del triennio coincida con l'epoca del sorteggio.

Il Ministero, a seguito di questi pareri, provocò un responso solenne del Consiglio di Stato, a sezioni riunite, che a 16 marzo ultimo andò in opposto avviso: questo parere è del tenore seguente:

« Ritenuto che in parecchi Comuni, procedendosi al sorteggio dei consiglieri, non si è compreso il sindaco fra i sorteggiandi. Queste deliberazioni sono state annullate dai rispettivi prefetti;

« Che uno di quei Comuni, avendo avanzato ricorso al Governo del Re contro il decreto prefettizio, la Sezione prima di questo Consiglio fu d'avviso che il ricorso dovesse essere accolto, argomentando specialmente dal disposto dell'articolo 140 t. u. della legge comunale e provinciale 4 maggio 1898, per il quale il sindaco dura in ufficio tre anni.

« Che il Ministero credendo di non poter accettare quella soluzione chiede che sulla questione medesima si pronunci il Consiglio in adunanza generale, esponendo contro il parere della Sezione le ragioni che leggonsi nella sovracitata relazione.

« Tutto ciò premesso, ha considerato: che l'art. 140 del vigente testo unico della legge comunale e provinciale, dopo aver determinato in tre anni la durata in ufficio del sindaco, soggiunge che esso *è sempre rieleggibile purchè conservi la qualità di consigliere*, e l'ottavo capoverso dell'art. 142 dispone *che la qualità di sindaco si perde per le stesse cause per le quali si perde la qualità di consigliere, o per la sopravvenienza di una delle cause di ineleggiblità indicate nell'art. 144.*

« Ora la qualità di consigliere si perde, *sia verificandosi uno degli impedimenti*, delle incompatibilità o delle incapacità contemplate dalla legge (art. 257), sia per effetto del sorteggio, a termini dell'art. 252. Essendo quindi stabilito come condizione per potere conservare la qualità di sindaco, che esso conservi quella di consigliere, presupponendo la prima l'esistenza della seconda, uopo è convenire che acciò si possa fare una eccezione per il caso del sorteggio, converrebbe che essa fosse scritta in modo espresso nella legge: e che ciò non essendo, devesi restare nella regola generale.

« Che la forma ond'è redatto l'art. 140 (*il sindaco dura in ufficio tre anni*) sembra a primo aspetto che autorizzi il dubbio, sulla inclusione del sindaco nel sorteggio, ma ogni ragione di dubitare scomparisce, sia quando si considerino le parole che a quelle seguono immediatamente, sia quando

si rifletta che con termini se non identici, non però sostanzialmente diversi, è indicata la durata in carica degli altri componenti la Giunta municipale e dei membri delle deputazioni provinciali, i quali sono sottoposti al sorteggio al pari degli altri consiglieri comunali e provinciali.

« Che anteriormente alla legge del 26 luglio 1896, numero 346, la quale fece elettivi tutti i sindaci, era regola seguita che i sindaci, i quali erano eletti dai Consigli in forza della legge del 1894, andavano sottoposti al sorteggio, essendosi soltanto fatta un'eccezione per quelli che erano ancora di nomina regia, i quali sfuggivano al sorteggio (che allora facevasi annualmente) nei primi due anni dalle elezioni generali (art. 273 t. u. del 1889); che con la legge del 1896 non si mutò quella regola, la quale deve ritenersi applicabile a tutti i sindaci, posto che questi provengono ora tutti dall'elezione.

« Che non si può disconoscere l'inconveniente a cui si va incontro col sottoporre a sorteggio il sindaco fosse anche pochi mesi dopo la sua assunzione all'ufficio, ciò che avverrà nei casi non infrequenti in cui la durata di sua nomina non coincida col triennio della rinnovazione del Consiglio. Ma oltrechè tale inconveniente deve ammettersi che sia stato preveduto dal legislatore e che questi non l'abbia ritenuto così forte da doversi fare eccezione alla regola, devesi considerare che se il sindaco sarà fra gli estratti a sorte e verrà rieletto consigliere, il Consiglio comunale quasi certamente lo confermerà nell'ufficio, ed egli anzi avrà attinto nuova forza dalla subita prova dell'urna; e che per converso se egli rimanesse escluso dal Consiglio, è molto probabile che anche ove non fosse stato compreso nel sorteggio sarebbe rimasto in minoranza, e il Consiglio lo avrebbe revocato dall'ufficio.

« Per gli esposti motivi questo Consiglio avvisa che il sindaco debba essere sempre compreso nel sorteggio triennale dei consiglieri comunali. »

II. — Tale responso, breve e semplice, che in via di massima risolve un quesito proposto dal Ministero, non risolve nè potea risolvere una questione più grossa, che ne deriva, cioè a dire: — nei Consigli dove è già avvenuto il sorteggio escludendone il sindaco, *quid agendum?*

A mio modo di vedere un rimedio vi sarebbe e semplicissimo, val dire che il Sindaco non compreso nel sorteggio si dimettesse. Le sue dimissioni produrrebbero lo stesso effetto, come se la sorte avesse estratto il suo nome dall'urna. Un posto a tal modo si sarebbe reso vacante, e l'ultimo dei sorteggiati si considererebbe come non sorteggiato.

Ma poichè non vi è stato alcun Sindaco che abbia fatto il *gran rifiuto*, potrà il surriferito parere del Consiglio di Stato, che mira a regolare i sorteggi da compiersi, avere effetto retroattivo e distruggere un sorteggio compiuto?

In qualche città, il sindaco con un sentimento di delicatezza, che l'onora, in vista di quel parere ha detto: « Si rinnovi il sorteggio ». Si fa presto a dire di rinnovarsi il sorteggio; ma lo si può fare? Quel sindaco, in uno slancio di puritanismo costituzionale, ha esternato un suo pensiero, che forma il suo elogio. Ma egli libero dispositore di sè, e dei suoi diritti, ha pensato un po' se potea del pari liberamente disporre della sorte dei suoi compagni? Quel giorno che egli proporrà in Consiglio di doversi procedere a sorteggio novello, io son certo, la metà dei consiglieri (*i sorteggiati*) si alzeranno come un sol uomo, e gli batteranno le mani, ma l'altra metà potrebbe fare *viceversa:* senonchè essendo essi dei gentiluomini si limiteranno a ripetere il famoso motto del milite romano: *Hic manebimus optime*, o le non meno memorande parole: *Ci siamo e ci resteremo!*

Ma, se il sorteggio fu eseguito non come doveasi, non si potrà rifarlo? Io credo di no. So bene, che gli atti amministrativi, puramente amministrativi, sono revocabili dalla stessa amministrazione, non però quelli che hanno creato dei diritti a favore dei terzi. E il sorteggio già avvenuto non ha creato a favore dei non sorteggiati il diritto di non esporsi la seconda volta al suffragio degli elettori, il diritto di restare in carica? Io credo, quindi, che il sindaco non possa proporre, che il Consiglio non possa così a cuor leggiero deliberare il rinnovamento del sorteggio.

Se non che, si dice, il sorteggio già fatto, essendo stato irregolare per essersi violata la legge, lo si deve ripetere.

Anzitutto, questo è da vedere, se la legge davvero sia stata, come obbiettasi, violata.

Ma, sia pure, l'atto consiliare non può essere revocato o annullato che con le forme e nei modi di legge, cioè mediante ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, o col ricorso al Re..

Qui è facile prevedere un'obbiezione: — una volta che si è pronunziato il Consiglio di Stato a Sezioni Unite, tra cui la IV Sezione, come può sperarsi che questa in sede giurisdizionale disdica il voto emesso dal Consiglio di Stato in sede consultiva?

Primieramente, non è nuovo l'esempio, che la IV Sezione, anche dopo un parere del Consiglio di Stato in assemblea generale, vada in opposta decisione. Poi, in principio, ho notato che la Sezione Interni non una ma più volte, con alterna vicenda, si è pronunziata anch'essa in modo difforme.

III. — Inoltre l'ultimo parere del Consiglio di Stato reso in adunanza generale non è, secondo noi, di quelli così convincenti e decisivi contro cui nulla si possa osservare.

Infatti, per dirne una, il primo degli argomenti in esso esposti parmi si aggiri intorno ad una specie di petizione di principio. La qualità di consigliere, in esso si dice, si perde verificandosi uno degl'impedimenti o una delle incapacità contemplate dalla legge: tra queste vi è il *sorteggio*, per cui si perde la qualità di consigliere, dunque il sindaco deve essere sorteggiato. Ora che il sorteggio faccia perdere la qualità di consigliere, nessuno lo nega; ma pel sindaco nominato da men di tre anni si può verificare il sorteggio? Ecco la quistione; e il Consiglio di Stato chiamato a rispondere al quesito ministeriale, se il sindaco dal non compiuto triennio debba o meno « venir sorteggiato » rispondendo « che dev'essere sorteggiato, perchè come consigliere rientra nel sorteggio », a nostro modo di vedere, dà per risoluto quello appunto che dovevasi risolvere.

IV. — Infine, quel che più potrebbe imporre nella risoluzione della controversia — l'autorità del Consiglio di Stato — è ciò che nel caso impone di meno, poichè a un suo parere a Sezioni Unite si contrappone un altro parere anche a Sezioni Unite, e l'uno vale l'altro.

A tutti infatti è noto che per l'art. 252 i consiglieri durano in funzione sei anni. Ora si fece questione se pei Consigli costituiti non con le elezioni generali del 1895, ma posteriormente, dovesse, prima che i tre anni fossero scorsi, procedersi a sorteggio. E il Consiglio di Stato a Sezioni Unite addì 9 aprile 1898 diè parere di massima, adottato anche dal Ministero, che il triennio per la rinnovazione della metà dei consiglieri decorra dalle ultime elezioni da cui è sorto il Consiglio, tanto se queste coincidano con la rinnovazione generale del 1895, quanto se avvenute posteriormente. Questo parere fu motivato dalla considerazione, che i consiglieri attingono la loro nomina dal mandato degli elettori, e questo è per 6 anni, periodo necessario perchè gli eletti possano coi fatti rispondere alla fiducia degli elettori.

La questione della decorrenza del sessennio deve più che altro ricercarsi nella volontà, che il legislatore ha avuto nel dettare la disposizione, che vi si riferisce; volontà che leggesi chiaramente espressa nelle Relazioni così del Ministero, come della Camera dei Deputati e del Senato, dalle quali concordemente appare che la rinnovazione per ogni triennio fu voluta sulla considerazione, che questo più lungo periodo di tempo procura stabilità all'amministrazione, dà a questa il tempo sufficiente per studiare e risolvere i pro-

blemi, che più urgentemente s'impongono nella vita cittadina, presentando ed attuando al riguardo un intero programma, e quindi meglio determinando la loro responsabilità di fronte al Corpo elettorale, accresce importanza ai voti degli elettori, giacchè questi sanno che da essi dipenderà l'indirizzo amministrativo del Comune per un discreto corso di anni; rende meno frequenti le cause di agitazioni e di disordini, sempre nocive al buon andamento della cosa pubblica, e non getta così di frequente il paese nella lotta elettorale, che dovrebbe essere incruenta, ma che pur troppo talvolta in qualche Comune si è visto terminare a cavalleria rusticana. Tutti questi scopi del legislatore verrebbero frustrati, ove le elezioni si dovessero fare in periodi più brevi.

Infine giova notare che tutti i consiglieri eletti dopo lo scioglimento di un Consiglio entrano in ufficio per diritto proprio, senz'alcuna dipendenza o legame col Consiglio disciolto. Se i nuovi eletti si dovessero considerare come surrogati ai precedenti consiglieri, si verrebbe ad estender loro le conseguenze dello scioglimento medesimo, sebbene essi non abbiano avuto parte alcuna nelle ragioni che lo determinarono; e si verrebbe altresì a menomare l'azione del Corpo elettorale, perchè chiamato non più ad una elezione ordinaria, e per il tempo prefisso dalla legge, ma alla elezione di consiglieri, che dovranno rimanere in carica per un tempo breve, brevissimo, forse anche per pochi mesi.

Ora io domando: — non è lo stesso pel sindaco elettivo? Egli deve la sua nomina alla fiducia del Consiglio, dal quale riceve il mandato di rappresentarlo, e dura in ufficio tre anni (articoli 138 e 140), periodo necessario per avere agio di mostrare coi fatti ai compagni, che la loro fiducia in lui fu ben riposta. I tre anni stanno al sindaco, come i sei anni ai consiglieri; or se il sessennio deve rispettarsi appieno pei consiglieri, perchè pel sindaco non deve rispettarsi l'intero triennio? Io non vedo come possa conciliarsi l'un parere con l'altro.

Finchè dunque la IV Sezione, non avrà detto l'ultima parola sul riguardo, a me pare che la quistione sia tuttora sul tappeto, e debba rispettarsi lo *statu quo* come intangibile.

V. — Senonchè ormai tutti sanno che il Ministero ha deciso di ritenersi validi i sorteggi già compiuti, perchè eseguiti sotto l'impero dei varii pareri della Sezione Interni, e che l'ultimo emesso dal Consiglio di Stato a Sezioni Unite deve regolare soltanto i sorteggi che ancora debbono farsi.

Contro questa determinazione del Governo giustamente fu osservato che la questione della sorteggiabilità o insor-

teggiabilità del sindaco non veniva ragionevolmente e giuridicamente decisa.

Resti il sorteggio, ha detto il Governo, in quei Comuni nei quali è stato già fatto, senza preoccuparsi che il sindaco non vi sia stato compreso: intanto per gli altri Comuni, nei quali il sorteggio dovrà farsi, si tenga presente e si osservi il parere del Consiglio di Stato a Sezioni Unite.

Ed allora, caso nuovo, anzi strano, mentre una è la legge in Italia, e questa deve avere la sua applicazione per tutti e ovunque egualmente, si ha una diversa applicazione di essa secondo il diverso presente stato di fatto dei varii Comuni.

VI. — Coloro che così ragionano, non pongono mente che la risoluzione ministeriale non è imperativa: dettata per dare delle istruzioni al proposito, lascia il tempo che trova. Nessuno infatti vieterà che pei sorteggi anteriori all'ultimo parere del Consiglio di Stato, e nei quali non fu incluso il sindaco, si potessero esperire i rimedii di legge, per farvelo includere; come all'opposto, pei sorteggi che si faranno includendovi il sindaco, si possa ricorrere a chi di diritto per farnelo escludere.

Se il sindaco, come qualunque dei consiglieri, dev'essere o meno sorteggiato, è questione elettorale importantissima, la cui decisione non può essere abbandonata al beneplacito del Ministro e del Governo: « Chè dallo intero contesto della legge, diceva in modo energico la IV Sezione, si rileva indubbiamente come questa abbia *in modo assoluto sottratto alla ingerenza governativa la materia delle elezioni sotto qualunque aspetto esse si considerino* » Decis. 5 maggio 1893 — *Jaccone* — *G. P. A. di Alessandria* e *Ricci* ed *altri* (1).

E si può negare che sia questione elettorale quella in esame? Essa si rannoda alle cause d'incapacità o di decadenza. E da quando in qua esse vanno risolute ad arbitrio di questa o di quella autorità governativa?

VII. — Io ritengo, se non m'inganno, che siffatte questioni invece debbono terminare innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato, la quale col suo solenne responso dirà quale sia la *mens legis*, e quel responso, varrà certamente a derimere la controversia.

Imperocchè, come è ben risaputo, solo la decisione resa in sede giurisdizionale, forma stato fra le parti contendenti.

(1) V. *Giust. Amm.*, ann. 1893, P. I, pag. 217 e segg.

E vi ha di più, come ritenne la Corte di Cassazione di Roma a Sezioni Unite, in caso che si può utilmente invocare. Di vero, essa Corte chiarendo gli alti fini e la portata e l'estensione della decisione resa in sede giurisdizionale amministrativa, riconobbe che quel pronunziato emesso colle garanzie di un giudizio pubblico, orale e contraditorio giova anche alle altre persone che, sebbene interessate nel provvedimento annullato, non ricorsero; e inoltre per casi simili o analoghi, costituisce un autorevole e decisivo precedente.

Difatti nella sentenza 5 maggio 1898 resa fra gl'ingegneri *Minzoni*, *Fusconi ed altri* contro il *Ministero dei LL. PP.* fu stabilito:

« Lo scopo della giustizia amministrativa non è limitato a garentire l'interesse dei soli ricorrenti contro il fatto della pubblica amministrazione, ma anche quello di tutti coloro cui il fatto stesso produrrebbe simile nocumento.

« Laonde siccome il suddetto scopo fallirebbe se il *decisum* volesse circoscriversi *inter easdem personas litigantium eadem qualitate*, deriva che la decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato, che annulla come ingiusta ed illegale una *clausola retroattiva* inserita in un decreto, con cui si collocano a riposo un dato numero di funzionari, può essere eziandio invocata da coloro che il decreto non impugnarono in termini » (1).

VIII. — Nè si obbietti che la IV Sezione sia incompetente a conoscere di siffatte controversie, perchè non riguardanti le operazioni elettorali, per cui la competenza giusta l'ultimo capoverso dell'art. 87 della legge comunale e provinciale, e le operazioni elettorali s'intendono incominciate con la pubblicazione del manifesto della chiamata degli elettori alle urne, come ritenne la IV Sezione con decisione 28 aprile 1892 — *Comune di S. Margherita Ligure — Prefetto di Genova* (2); sicchè debba conchiudersi che tutto ciò che si è compiuto prima che quel manifesto fosse stato pubblicato non possa rientrare fra le operazioni elettorali. Perchè in altri rincontri la stessa IV Sezione affermò la propria competenza al riguardo, come ad esempio, con decisione 24 marzo 1892 — *Cipriani — Ministero dell'interno* (3), proclamando che le vacanze dei consiglieri provenienti non dalle elezioni generali, ma da successive elezioni parziali, non vanno in

---

(1) Riportata nella *Giustizia Amm.*, anno IX, P. III, pag. 62 e segg.
(2) V. *Giust. Amm.*, ann. 1892, P. I, pag. 168.
(3) V. *Giustizia Amministrativa,* anno 1892, P. I, pag. 151.

diminuzione del quinto da rinnovarsi per mezzo del sorteggio, ma si surrogano a parte.

Che anzi, con la citata decisione 5 maggio 1893 — *Jaccone — G. P. A. di Alessandria* e *Ricci* ed *altri* — risolse di proposito la quistione *se le controversie relative alla estrazione a sorte dei consiglieri sieno di competenza della IV Sezione.*

Ed è pregio riferirne le considerazioni:

« Che i controricorrenti sostengono in via pregiudiziale non appartenere alla IV Sezione la cognizione del ricorso attuale, perchè essa non è chiamata a conoscere se non delle operazioni elettorali, in ordine all'art. 90 della legge comunale e provinciale, fra le quali non può annoverarsi l'operazione della Giunta municipale o del Consiglio comunale nello stabilire il numero dei consiglieri da eleggersi nel caso del rinnovamento del quinto dei consiglieri. Infatti, essi dicono, le operazioni elettorali sono contemplate dalla legge nelle disposizioni contenute dall'art. 32 all'art. 90, quindi quelle contemplate dagli articoli 229 della legge stessa, e 103 del regolamento, sono sottratte alla giurisdizione della IV Sezione del Consiglio di Stato, e rientrano nella regola generale stabilita dall'art. 270.

« Attesochè sia facile convincersi che sotto la dizione di *operazioni elettorali* viene compreso tutto ciò che può riferirsi al *modo* con cui deve procedersi per legge alle elezioni, sieno queste eseguite o da eseguirsi; nè occorre grande acume per vedere che il modo col quale deve procedersi all'estrazione del quinto dei consiglieri, e quale dei consiglieri debba rimanere in carica e quale perdere per *estrazione* cotesta qualità, rientra nelle operazioni elettorali perchè hanno per loro fine ultimo la *elezione.*

« Attesochè non sia da revocarsi in dubbio che il rimedio stabilito dalla legge contro le deliberazioni comunali in materia di operazioni elettorali, sieno quelle preparatorie o sieno definitive, è il ricorso alla G. P. A. unica competente a conoscerne.

« Attesochè ciò ritenuto, ne segue che il rimedio contro le decisioni della G. P. A. non può essere altro che quello del ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato... »

Non potevasi in modo più solenne affermare dalla IV Sezione la propria competenza in proposito.

IX. — Ed alla giurisprudenza della IV Sezione corrisponde la giurisprudenza della Corte di Cassazione, che escludendo in tali questioni la competenza giudiziaria venne a riconoscere la competenza amministrativa.

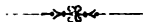
Gioverà, fra tutte, ricordare la sentenza 7 agosto 1891, *Polese — Sarini* (riportata nella *Giustizia Amministrativa*, anno 1891, P. III, pag. 88) che statuì al riguardo:

« Solo quando sia controversa la capacità legale di un cittadino ad essere elettore od eleggibile, la Corte di Appello può essere chiamata a conoscere del reclamo contro le decisione della Giunta provinciale amministrativa.

« La disputa che verte per stabilire se, in applicazione dell'art. 229 della legge comunale e provinciale, e dell'articolo 104 del regolamento, debba computarsi nel quinto da surrogarsi un consigliere il cui nome non sia stato con sentenza di Corte di Appello pubblicato e notificato prima del giorno dell'elezione, cancellato dalla lista elettorale, e debba quindi restare in carica l'ultimo degli estratti a sorte, ciò che avrebbe portato la nullità della sua rielezione, e la conseguente necessità di proclamare eletto l'elettore che dopo di lui ottenne il maggior numero di voti, non è controversia che involga questione sulla capacità elettorale, nè perciò appartiene alla competenza giudiziaria. »

Dopo tanta autorità di conforme giurisprudenza dei due Magistrati Supremi del Regno, sia lecito conchiudere, che le cose stanno come stavano prima dell'ultimo parere del Consiglio di Stato a Sezioni Unite, e che fin quando la IV Sezione non avrà fatto sentire la sua voce autorevolissima la questione tuttora *sub judice est*.

Avv. F. Nardelli

SULLA RIELEGGIBILITÀ
del Presidente della Congregazione di carità

1. Occasione di questo scritto. — 2. Giurisprudenza consultiva della I Sezione del Consiglio di Stato. — 3. Osservazioni intorno ai criterii informatori di tali pareri e nostra opinione al riguardo (1).

1. Una questione meritevole di esame sorse allorchè, alcuni mesi or sono, si dovè procedere alla elezione del presidente della Congregazione di Carità della Capitale del Regno.

Si trattava in sostanza di vedere se, a fronte della locuzione dell'articolo 10 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, il presidente uscente di quella Congregazione potesse essere rieletto alla carica, o vi si opponesse la citata disposizione.

Come tale questione venne posta, ben presto nel seno del Consiglio Comunale di Roma si formarono due correnti — il che del resto, per lo più, suole accadere in simili casi in ogni corpo deliberante — delle quali una si dimostrò per la non rieleggibilità del presidente della Congregazione di Carità, l'altra per la rieleggibilità.

Difatti alcuni consiglieri presero a sostenere che le stesse ragioni le quali avevano indotto il legislatore a stabilire la non rielezione dei membri, dovessero valere molto di più per la non rielezione del presidente. Altri invece opinavano, e tra questi il sindaco, che un provvedimento odioso non potesse essere estensibile al di là delle parole della legge, e che nel caso speciale il presidente poteva benissimo essere rieletto.

Ma dopo quella discussione, apertasi la votazione, lo uscente presidente della Congregazione di Carità di Roma venne rieletto con grande maggioranza di suffragi.

(1) Lasciando, come è nostro solito, piena libertà d'opinione ai nostri Collaboratori, nel dar posto a quest'articolo facciamo le nostre riserve per quanto si riferisce al merito della questione, e alla soluzione propugnata nell'articolo medesimo.

Gli oppositori però non si acquietarono, e, su ricorso, provocarono un parere consultivo della Sezione Interni del Consiglio di Stato, che riescito favorevole alla loro tesi, si ebbe quindi un provvedimento governativo di merito; contro il quale, per quanto ci vien dato sapere, vi sarebbe stato gravame, che, se sarà portato alla cognizione della IV Sezione del pre detto Consiglio di Stato, questa, con la nota sua competenza, risolverà la questione.

2. Intanto ricordando qui, tra gli altri, i pareri emessi sull'argomento della Sezione Interni del Consiglio di Stato, del 28 luglio 1898, *Ospedale Mellini di Brescia*, e 29 dicembre 1898, *Comune di Recanati*, che uniformi entrambi, ed entrambi adottati dipoi, formarono oggetto di una circolare telegrafica del Ministero dell'Interno inviata ai prefetti il 6 gennaio 1899, n. 222 — è bene riassumerne i principii cui s'informarono.

Quel Consesso infatti ha ritenuto che, a tenore dell'articolo 10 della legge sulle Opere Pie, i presidenti come i membri delle Congregazioni, non possono essere rieletti, senza interruzione, più di una volta.

E per giungere a cotesta conclusione la predetta Sezione Interni partì dal concetto che lo spirito informatore della disposizione contenuta nell'articolo 10 della legge 17 luglio 1890 fosse quello, tra l'altro, di impedire l'infeudamento negli uffici, e favorire invece una più ampia partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; e che perciò non potrebbesi stabilire per il presidente un *jus singulare*, un trattamento privilegiato, a differenza di quello da usarsi per gli altri membri della Congregazione.

Di più, osservando che la questione era sorta per la locuzione adoperata dal legislatore nei precedenti articoli 5 e 6 di detta legge, la mentovata Sezione I del Consiglio di Stato ritenne in proposito che se in quegli articoli si parla distintamente del presidente e dei membri, in ciò non avvi contradizione, nè veruna ragione potrebbe autorizzare ad usare al presidente, circa la rieleggibilità, un trattamento diverso dai membri, inquantochè nell'articolo 5 la distinzione era necessaria per ben delineare la composizione della Congregazione, e nel successivo articolo era pure necessaria per la diversità del modo di rinnovazione del presidente e dei membri.

Per tali considerazioni la giurisprudenza consultiva del predetto Consesso ha terminato col ritenere che il presidente della Congregazione, alla pari degli altri componenti di essa, non possa essere rieletto più di una volta.

3. Senonchè, per quanto il Consiglio di Stato, nei menzionati pareri, abbia cercato di dimostrare che la diversa dizione degli articoli 5 e 6 della legge da una parte, e quella del successivo articolo 10 dall'altra, non possa autorizzare altre interpretazioni fuorchè quelle da essa date, a noi sembra che con ciò non si eliminino le ragioni di dubitare.

Di vero, l'articolo 5 è concepito nei seguenti termini:

« La Congregazione di carità è composta di un *presidente* e di *quattro membri* nei Comuni che hanno una popolazione ecc. »

L'articolo 6 indi dispone:

« Il *presidente* ed i *membri* della Congregazione di carità sono eletti dal Consiglio comunale nella sessione di autunno: non più della metà di essi può appartenere nel tempo stesso al Consiglio comunale.

« Il *presidente* dura in carica un *quadriennio*, ed i membri si rinnovano per un *quarto ogni anno.* »

E da ultimo nell'articolo 10 è sancito:

« I *membri* della Congregazione di carità e gli amministratori di ogni altra istituzione pubblica, che debbono essere eletti all'ufficio per un tempo determinato, non possono essere rieletti senza interruzione più di una volta; salva per le Amministrazioni diverse dalla Congregazione di carità, la esplicita disposizione in contrario degli statuti. »

Dalla differente locuzione di codeste disposizioni, messe anche in confronto con l'articolo 6 del regolamento 5 febbraio 1891, n. 99, per l'esecuzione della citata legge sulle Opere pie, si evince che il legislatore ha voluto, parlando separatamente negli articoli 5 e 6 dei membri e dei presidenti, distinguere la condizione giuridica degli uni da quella degli altri; e se quindi nell'articolo 10 limita la elezione ai soli membri di esse, senza punto parlare dei presidenti, come ne aveva parlato nei due articoli precedenti, la conseguenza che ne discende si è che se da una parte il presidente non può non essere riguardato quale membro della Congregazione, dall'altra questo presidente ha un trattamento speciale; quello, cioè, di essere rieleggibile illimitatamente a differenza degli altri componenti che non possono essere rieletti più di una volta sola, senza interruzione.

Se pertanto la chiarezza di quelle disposizioni è manifesta, a noi sembra che non si possa, contrariamente a quanto dispone l'art. 3 delle disposizioni preliminari al Codice civile, attribuir loro senso diverso da quello fatto palese dal proprio significato delle parole; nè, in materia di

decadenza e perdita di diritti, in difformità del precetto racchiuso nell'articolo 4 delle citate disposizioni preliminari, estenderne la portata oltre i casi in esso tassativamente espressi; nè in fine ci pare che sia questo uno dei casi in cui occorra dover fare delle disquisizioni di ermeneutica legale per indagare qual sia stata la vera mente del legislatore, quando dalla lettera della legge risulta così palese da rendere superflua cotesta investigazione, e quando d'altronde è risaputo il cardine fondamentale d'ogni interpretazione: *cum in verbis nulla sit ambiguitas ecc.* (1)

Nè può valere ad immutare cotesti concetti l'addurre quegli inconvenienti, di cui si è pur fatta menzione nei precitati pareri consultivi, che potrebbero derivare dall'interpretazione favorevole alla rieleggibilità; imperciocchè, a prescindere che *adducere inconveniens non est solvere argumentum,* quegli inconvenienti non sono che apparenti, e quindi facilmente superabili.

Del resto, pur facendo considerare che agli inconvenienti messi innanzi si possono contrapporre non pochi vantaggi che derivano dall'assicurare ai presidenti una posizione più stabile di fronte a quella fatta agli altri componenti le amministrazioni degli enti in discorso, ci attendiamo il responso che in sede giurisdizionale sarà emesso dopo il dibattito pubblico, orale e contradditorio delle parti, dalla IV Sezione del Consiglio di Stato.

E certamente, come è suo consueto, Essa chiarirà, anche in questo rincontro, con larga copia di argomenti giuridici, la portata e l'estensione da darsi all'articolo 10 della legge succitata. Ed in ultima analisi, se, dopo i responsi della giurisprudenza, si ravvisasse ancora che vi fosse dissonanza cogl'intendimenti del legislatore, perdurassero gl' inconvenienti, ed occorresse ovviare ad essi, ciò potrebbe porgere occasione per una nuova discussione innanzi ai due rami del Parlamento.

Y.

---

(1) Cfr. in proposito **Laurent**, *Principî di Diritto civile,* vol. I, n. 273.

Per SILVIO SPAVENTA (*)

Questa lapide, o signori, è l'ultima delle onoranze che alla memoria di Silvio Spaventa in Roma promossero non solo i suoi amici e conoscenti, ma quanti in Italia, senza distinzione di parte, hanno in pregio i sacrifizi fatti per la libertà, la integrità e la forza del carattere, l'ingegno potente, il sincero, disinteressato, immenso amore per la gran patria italiana.

Per sottoscrizione nazionale sorse già in via della Cernaia la sua statua in bronzo; per nazionale sottoscrizione si è murata questa lapide nella casa dove passò gli ultimi anni della travagliata e nobile sua esistenza, dove morì il 21 giugno 1893.

Parlarvi a lungo di lui in questo luogo, in questo momento non sarebbe possibile, e, se pur lo fosse, io non potrei che ripetere male ciò che prima di me dissero persone di me più autorevoli.

Del resto egli appartiene oramai alla storia. Se in Italia nascerà un novello Plutarco, la vita intera di Silvio Spaventa sarà degna di lui.

Quei che lo vider vivo non dimenticheranno mai la sua austera e rigida figura; i suoi intimi ricorderanno sempre quanta bontà e quanta semplicità albergasse nel petto di un uomo in apparenza così rude; ma se questa Italia, che a lui costò tanti dolori, è destinata a diventare l'Italia che sognammo nei giorni nefasti della tirannide paesana e straniera, essa troverà sempre nei ricordi della vita di questo grande suo figliuolo un faro luminoso che potrà guidarla alla meta gloriosa, finora indarno sospirata.

(*) Il 21 giugno del corrente anno sulla facciata della casa in Via Due Macelli n. 66, dove il sommo Patriota e Statista visse gli ultimi anni di sua vita, e si spense nella notte tra il 20 e il 21 giugno 1893, fu inaugurata una lapide commemorativa. E noi, ricordando principalmente, per l'indole di questo periodico, l'opera di giurista di SILVIO SPAVENTA, che fu l'antesignano delle nostre leggi sulla giustizia amministrativa, e il primo a presiedere la IV Sezione del Consiglio di Stato, crediamo adempiere a un dovere riproducendo integralmente il discorso pronunziato in tale occasione dal consigliere di Stato, on. Senatore SERENA.

Sono noti a tutti, o signori, i tormenti sofferti dal più giovane fra i deputati al Parlamento napoletano del 1848; nè io li rammenterei se non mi sembrasse più che mai necessario dire oggi, a voce alta, che le funeste ire di parte non dovrebbero farci dimenticare le infinite torture morali e materiali che soffrimmo sotto i peggiori governi che la storia ricordi. Se non l'amore del nostro Paese, la memoria almeno dei comuni dolori, faccia ritornare la concordia negli animi nostri, ridesti nei nostri petti il concorde proposito del bene della patria.

Ma perchè questo bene si possa veramente conseguire, è necessario che coloro i quali si dedicano alla vita pubblica non disgiungano mai, come non mai le disgiunse Silvio Spaventa, la politica dalla morale. Fedele all'antica dottrina aristotelica, per lui lo Stato era essenzialmente organismo etico. Uno Stato fiorente, prospero, gagliardo non può essere composto di cittadini immorali, fiacchi e corrotti.

Erano questi i principî che Silvio Spaventa professava e a questi principî si mantenne costantemente, rigidamente devoto come cittadino, come deputato, come ministro. La sua morale, dirò con Francesco Fiorentino, fu integra, pura, incrollabile, ed a lui si poteva applicare la scultoria frase, in cui Tacito raccolse il carattere di Elvidio Prisco: *recti pervicax;* non costante semplicemente, ma ostinato nella virtù.

Nè concepiva lo Stato soltanto come organismo etico, ma, senza disconoscere la gran forza che deriva e derivar deve alla società dal libero svolgimento di tutte le attività individuali, egli, con la cognizione tutta moderna delle leggi economiche che regolano gli effetti dell'associazione delle forze, riteneva pressochè vano ogni tentativo diretto a diminuire le ingerenze dello Stato. « Una società democratica (egli diceva) in cui avete proclamata l'uguaglianza giuridica di tutti innanzi alla legge, ha delle esigenze che impongono allo Stato un numero sempre maggiore di servizi e di uffizi, aventi per iscopo di procurare condizioni e mezzi per cui ciascun individuo possa con l'attività propria conquistarsi una posizione che sia in qualche corrispondenza con la sua uguaglianza di diritto. » E a chi lo accusava di statolatria, rispondeva: « Sì, sono adoratore dello Stato. Quando viviamo in un'epoca in cui tutto si distrugge, punto o nulla si edifica, la fede nella patria, la fede nella solidarietà umana, la fede in qualche cosa che non sia solamente il nostro miserabile egoismo, questa fede io la credo necessaria e salutare per il mio Paese. »

Tutta la vita di Silvio Spaventa, è quasi superfluo che io

lo ricordi, fu una lotta continua, incessante per il trionfo di un ideale. Giovane ancora, lottò per la libertà e l'unità della patria. Vinto ma non domo, assistette impassibile e sdegnoso alla lettura della iniqua sentenza che lo condannava nel capo, ripetendo ai giudici del Borbone le famose parole indirizzate duecento anni prima da Giordano Bruno ai giudici della Inquisizione: « *Maiori forsitan cum timore sententiam in me fertis, iudices, quam ego accipiam.* »

Trionfata la causa per la quale egli aveva per dieci anni portata la catena del galeotto nell'ergastolo di Santo Stefano, e chiamato a rappresentare e a governare il suo Paese ne' Consigli legislativi e ne' Consigli della Corona, lottò per istabilire e consolidare il nuovo ordine di cose; lottò contro le esorbitanze della piazza, lottò contro corrotti e corruttori che tentavano d'invadere il santuario dello Stato.

Ministro dei lavori pubblici, elevò ad ideale il disegno lungamente meditato del riscatto e dell'esercizio di Stato delle ferrovie italiane. Per farlo trionfare spese tutte le sue forze intellettuali; vinto, trascinò nella sua caduta anche la parte politica di cui per 16 anni era stato come l'anima informante; ma l'ultima parola non è ancora detta, nè ancora si può sicuramente affermare che la sua caduta sia stata la definitiva sconfitta dell'idea da lui virilmente sostenuta e propugnata.

Tormentato per quasi dieci anni da crudeli sofferenze fisiche sopportate con animo veramente invitto, egli abbandonò la Camera dei deputati per entrare in Senato, e venne in questa casa, o signori, non già per riposarsi, ma per dedicare il resto della sua esistenza al trionfo di un altro ideale.

Studioso, come pochi furono, del diritto pubblico amministrativo di tutti gli Stati moderni, vide che il governo parlamentare andava ogni giorno dapertutto degenerando in istrumento di favori per gli aderenti, di oppressione per gli avversari, e si studiò di trovare e d'indicare i mezzi necessari per conciliare la esistenza del governo di parte con la difesa e la protezione giuridica degl'interessi di tutti i cittadini, di qualsivoglia partito. « Il governo parlamentare (egli diceva) non è possibile se non per mezzo di partiti, i quali si succedono nella direzione dello Stato, secondo che ottengono la fiducia del Paese. Ma un governo di partito significa — e non può significare più di questo — che la direzione generale dello Stato, lo indirizzo della sua politica interna ed esterna, i concetti delle leggi e delle riforme amministrative e sociali corrispondano alle idee, ai

bisogni della maggioranza del Paese. Ma questa direzione dello Stato data al partito preponderante, non deve opprimere lo Stato, cioè la giustizia e l'uguaglianza giuridica, che ne è l'anima informativa; la giustizia per tutti e verso tutti, così per la maggioranza come per la minoranza. La protezione giuridica e la protezione civile, chiamando così tutti gli altri beni che i cittadini hanno il diritto di chiedere allo Stato, oltre alla tutela del diritto, dev'essere intera, eguale, imparziale, accessibile a tutti, anche sotto un governo di parte. L'amministrazione dev'essere secondo la legge e non secondo l'arbitrio e l'interesse di partito, e la legge dev'essere applicata a tutti, con giustizia ed equanimità verso tutti ».

Queste idee bandite dalla patriottica città di Bergamo nel 1880, rispondendo ad una necessità generalmente sentita, ebbero eco in tutta Italia, furono profondamente meditate, largamente discusse e nel 1889 tradotte nella legge che istituiva il Supremo Tribunale della Giustizia Amministrativa, a presiedere il quale venne chiamato Silvio Spaventa.

Da quel momento egli, pur mantenendosi fedele ai principî politici con tanta schiettezza e con tanta energia lungamente professati, volle e seppe essere unicamente magistrato severo, imparziale, superiore ai partiti, inaccessibile a qualsiasi influenza. E quando i suoi colleghi si riunivano con lui in questa casa per decidere le cause già discusse in pubblica udienza, egli, dimenticando le atroci sue sofferenze, prendeva principalissima parte a tutte le discussioni, e in lui non vedevi più l'antico e battagliero uomo politico, ma quasi direi il professore di diritto ammininistrativo comparato, non di altro premuroso che di applicare ai casi speciali le dottrine apprese nel lungo e continuo studio dei più eminenti scrittori di diritto pubblico dei paesi più civili del mondo.

Più volte, o signori, a me, suo modesto e devoto collaboratore, egli disse: « La legge che ha istituito la nostra IV Sezione non è perfetta, ma col tempo si potrà emendarla e migliorarla; però la IV Sezione potrà andare incontro a due gravi pericoli, e diventare o docile strumento del potere esecutivo, o fazioso strumento dei partiti politici di sistematica opposizione al Governo. Nell'un caso e nell'altro cesserebbe la sua ragione di essere. Ma se saprà evitare questi due grandi pericoli, essa renderà un segnalato servigio al paese, il quale per opera sua si persuaderà che giustizia nell'amministrazione non è nome vano senza soggetto! »

Rallegriamoci, o signori, che nel corso di quasi dieci anni la IV Sezione del Consiglio di Stato, imitando l'esempio e seguendo le nobili tradizioni dell'illustre e compianto suo primo presidente, abbia saputo tener alto il suo prestigio, mantenendosi, in tempi nei quali pur troppo di tutto si discute, superiore ad ogni sospetto.

Gl'italiani viventi in Roma e tutti quelli che verranno a visitarla, passando dinanzi a questa casa non solo sapranno che qui morì uno dei più grandi cittadini della nuova Italia, ma sapranno altresì che qui furono poste le prime fondamenta di quel Supremo Collegio che è destinato a tutelare e a garantire gl'interessi di tutti i cittadini italiani contro le possibili prepotenze, contro i possibili arbitrî dei partiti preponderanti.

E noi, o signori, che avemmo la fortuna di conoscere da vicino quest'uomo, la cui grandezza non fu superata che dalla sua semplicità, noi che assistemmo quasi ogni giorno alle sue conferenze, chè tali potean dirsi anche i suoi intimi e familiari discorsi, noi, passando di qui, ci ricorderemo sempre che da questa casa non uscivamo mai senza sentirci o moralmente o intellettualmente migliori.

21 giugno 1899.

OTTAVIO SERENA.

AUTORITÀ COMPETENTE A DICHIARARE DI PUBBLICA UTILITÀ le opere idrauliche comunali e consorziali

1. Art. 10 della legge 25 giugno 1865, n. 2359; duplice interpretazione — 2. Opinione seguita dal Consiglio di Stato e dal Ministero dei lavori pubblici — 3. Opinione contraria seguita da alcune Prefetture: annullamento dei decreti prefettizi — 4. Cause che fecero perdurare e crescere l'incertezza: opinione del ministro Baccarini — 5. Circolare 15 aprile 1882 del Ministero dei lavori pubblici — 6. Opinione degli scrittori. — 7. Decisione 10 marzo 1899 della IV Sezione del Consiglio di Stato — 8. Ragioni del presente scritto — 9. Argomento principale della decisione della IV Sezione: senso letterale della legge — 10-11. Confutazione — 12. Precedenti della legge 18 dicembre 1879, n. 5188 — 13. Conseguenza della determinazione del significato letterale della legge — 14. L'interpretazione esposta è la più conforme alla logica legislativa: confronto fra le opere idrauliche comunali e consorziali contemplate dalla legge sui lavori pubblici e le altre opere idrauliche: diversità di scopo e d'importanza — 15. Diversità del regime giuridico — 16. Conseguenza della diversa natura delle due specie di opere idrauliche — 17. Argomento tratto dalla IV Sezione dal coordinamento della legge sulle espropriazioni colle altre sulla sanità pubblica e sulle derivazioni di acque pubbliche — 18. Confutazione — 19. Segue — 20. L'opinione della IV Sezione non sarebbe applicabile in molti casi — 21. Conclusioni 22. Legge 30 marzo 1893, n. 173, che modifica alcuni articoli della legge sui lavori pubblici — 23. Ricorso contro il decreto di approvazione del progetto delle opere idrauliche.

1. L'articolo 10 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, non mutato in questa parte dalla legge modificatrice 18 dicembre 1879, n. 5188, attribuisce al Prefetto la facoltà di dichiarare di pubblica utilità le opere idrauliche spettanti ai Comuni ed ai Consorzi.

Ben presto, in occasione di condotte d'acqua ad uso potabile, sorse il dubbio se fra quelle opere si avessero da comprendere tutte quelle che in senso tecnico debbano qualificarsi per idrauliche, o soltanto quelle che sotto tale denominazione indicava la legge 20 marzo 1865, all. *F*, sui lavori pubblici, di guisa che per le altre la dichiarazione di pubblica utilità dovesse, a norma dell'art. 12 della legge 25 giugno 1865, farsi con R. Decreto su proposta del Ministro dei lavori pubblici.

2. Subito il Consiglio di Stato questa seconda opinione accolse (1) ed in seguito costantemente mantenne nei suoi

(1) Parere 29 novembre 1866, n. 5767-2156; 15 giugno 1867 (condotta d'acqua potabile in Porto Empedocle) 28 gennaio 1868, n. 755 (*inediti*) ecc.

pareri (1) come conseguenza necessaria del coordinamento della stessa legge con quella sui lavori pubblici. E questa opinione seguì il Ministero dei lavori pubblici nella pratica, promuovendo, a' termini dell'art. 12 della legge 25 giugno 1865, i Reali Decreti per la dichiarazione di pubblica utilità di opere idrauliche non contemplate nella legge sui lavori pubblici (2).

3. Ma tuttavia non mancarono esempî di Prefetti che, l'altra più larga interpretazione abbracciando, dichiararono di pubblica utilità condotte d'acqua ad uso potabile.

Il Ministero però, quando ebbe cognizione di tali decreti, li ritenne sempre illegittimi ed inefficaci, e talvolta, con forma poco esatta, si limitò a confermarli (3), tal altra li dichiarò di niun effetto (4), ma più spesso, e più correttamente, li annullò, rinnovando, quando ne ricorressero gli estremi, la dichiarazione di pubblica utilità (5).

4. Ma i pareri del Consiglio di Stato e i provvedimenti del Governo del Re, riguardando casi singoli, non potevano essere noti che alle Prefetture che in essi avevano avuto parte. Non è meraviglia quindi se l'incertezza nell'interpretazione della legge permanesse; e con essa tutti i danni che da una erronea applicazione derivavano e pei diritti dei cittadini, sacrificati senza le prescritte garanzie, e per gl'interessi pubblici, insufficientemente tutelati, spesso compromessi pel tardivo annullamento degli illegittimi decreti prefettizi.

Crebbe l'incertezza in seguito alla discussione sul progetto di modificazioni alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, avvenuta in Senato nel luglio del 1879; nella quale uscì detto al Ministro dei lavori pubblici, Baccarini, che riteneva comprese le condotte d'acqua ad uso potabile nella dizione « opere idrauliche » usata in quella legge (6).

Questa dizione rimase intatta nella legge modificativa del 18 dicembre 1879; e quindi legislativamente intatta

---

(1) Pareri 19 gennaio e 11 aprile 1877 e 22 marzo 1878, 22 gennaio 1881 (condotta d'acqua in Oristano); 1° marzo 1882 (condotta d'acqua in Iglesias); 18 gennaio 1881 (condotta d'acqua in Albano) *inediti*, ecc.

(2) Nella raccolta dei RR. Decreti di dichiarazioni di pubblica utilità dal 1881 al 1899 sono circa 200 quelli relativi a condotte d'acqua potabile, e tutti emessi in conformità ai pareri del Consiglio di Stato.

(3) R. D. 13 febbraio 1882 (condotta d'acqua in Oristano, provincia di Cagliari).

(4) R. D. 1° marzo 1882 (condotta d'acqua in Iglesias).

(5) R. D. 5 ottobre 1896 (condotta d'acqua in Rosarno, provincia di Reggio Calabria).

(6) *Atti parlamentari*, Senato del Regno, Sessione 1878-79, discussioni, tornata del 18 luglio 1879.

rimase la questione. Ma l'opinione del Ministro non poteva rimanere sterile, ed infatti si moltiplicarono i decreti prefettizi.

5. Molti di essi furono impugnati per illegittimità; ed il Consiglio di Stato nell'esame dei ricorsi confermò sempre la vecchia giurisprudenza. Il Ministero dovette seguirla nei provvedimenti; ed a troncare una buona volta tanti inconvenienti, con circolare del 15 aprile 1882, n. 6, la rese nota ai Prefetti e ne ordinò l'osservanza (1).

L'effetto fu raggiunto, poichè da quell'epoca al marzo dell'anno corrente, mentre furono emanati 184 R. Decreti per dichiarare di pubblica utilità opere relative a condotte d'acqua nei Comuni, non vennero denunciati per illegittimità che due soli decreti prefettizi; i quali, in conformità dei pareri del Consiglio di Stato, furono annullati (2).

6. Intanto la questione era stata esaminata dalla dottrina; ed i più competenti autori nella materia, unanimi, sostennero l'interpretazione del Consiglio di Stato (3).

---

(1) « Accade talvolta che i prefetti per troppo ampia interpretazione della dizione opere idrauliche, usata nell'art. 10, alinea, della legge 25 giugno 1865, n. 2359, modificato colla legge 18 dicembre 1879, n. 5188, addivengano con proprio decreto alla dichiarazione di pubblica utilità anche per le opere ed espropriazioni occorrenti per le condutture di acque potabili per uso di città e villaggi, o per costruzioni di pubbliche fontane, abbeveratoi, lavatoi, e simili.

« Ad ovviare ai gravi inconvenienti che da una men corretta applicazione del citato articolo di legge possono derivare, specialmente allorchè insorgono opposizioni da parte degli interessati in merito alla competenza, ed a risolvore ogni dubbio sulla materia, il sottoscritto si pregia di portare a conoscenza della S. V. che, per costante ed oramai stabilita giurisprudenza su conformi pareri del Consiglio di Stato, la competenza da detta legge deferita ai prefetti per dichiarazioni di pubblica utilità per opere idrauliche vuolsi ritenere limitata a quelle opere soltanto designate al tit. III, capo I, della legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865, all. *F*. Da ciò consegue che per qualsiasi altra opera idraulica, che non figuri fra quelle specificate nel citato tit. III della legge sui lavori pubblici, il procedimento da seguirsi sarà sempre quello prescritto dall'art. 12 della legge 25 giugno 1865, la dichiarazione di pubblica utilità dovrà farsi per Decreto Reale, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici ed il Consiglio di Stato, salvo i casi particolarmente riservati da leggi speciali ».

Pel Ministro: Del Giudice.

(2) Uno del Prefetto di Reggio Calabria relativo alla condotta d'acqua in Rosarno, annullato con R. D. 5 ottobre 1896; e l'altro del Prefetto di Livorno, relativo alla condotta in Capoliveri, frazione di Portolongone, annullato con R. D. 23 marzo 1899.

(3) Sabbatini Giunio, *Commento alla legge sulla espropriazione*, ecc. (Torino, 1890), vol. I, pag. 262; Manganella Domenico, *Della espropriazione per causa di pubblica utilità* (Roma, 1889, 3ª ed.) p. 94, Bellono Edoardo, *Note alle leggi sulle espropriazioni*, ecc. (Torino Napoli), p. 82.

7. A questo punto poteva ben dirsi che l' interpretazione restrittiva aveva acquistata la natura di un vero *ius receptum;* quando la IV Sezione del Consiglio di Stato, sul ricorso del Barone Foti contro il Prefetto di Messina ed il comune di Tripi (1) venne bruscamente ad interrompere la giurisprudenza di quel Consiglio, e, con decisione del 10 marzo a. c. n. 125, riconobbe competente il Prefetto a dichiarare opere di pubblica utilità le condotte d'acqua potabile.

8. Questa decisione ha ripiombato i privati, e, quel che più monta, l'Amministrazione nell' incertezza. Tolta ogni autorità alla costante giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato e alla pratica diuturna, la questione sarà riesaminata volta per volta, e volta per volta la risoluzione potrà essere diversa.

Il danno per l' interesse pubblico e pei privati è manifesto: e non sarà quindi inutile l'esaminare gli argomenti addotti da quella decisione e riconoscere se costituisca una eccezione giustificata da speciali circostanze di fatto od il principio di una nuova giurisprudenza, che, correggendo gli errori della prima, conduca ad una più esatta applicazione della legge.

9. La decisione è principalmente basata sul senso letterale della legge. L'articolo 10 affida al Prefetto la dichiarazione di pubblica utilità delle opere idrauliche dei comuni; e poichè le condotte d'acqua ad uso potabile sono per loro natura opere idrauliche, è chiaro che esse sono comprese, per effetto del naturale e proprio significato delle parole nell'art. 10.

« D'altronde è facile vedere come ricacciando le opere « di condotta d'acqua nella generica disposizione dell'arti- « colo 12, la redazione della legge, rapporto a questi due « articoli (10 e 12), risulterebbe veramente troppo poco ri- « spondente alla logica legislativa. E per vero quanto è « facile comprendere che siano contenute in una disposi- « zione generica specie diverse di cose che in altre specie « siano contemplate in disposizioni particolari, altrettanto « è difficile, impossibile anzi, concepire che in una dispo- « sizione affatto indeterminata abbia voluto il legislatore « contemplare una specie distinta di cose che in altra dispo- « sizione siano solo genericamente indicate.

« Nè il significato letterale potrebbe essere limitato per « coordinare la legge sull'espropriazioni con quella sui la- « vori pubblici del 20 marzo 1865, allegato *F*, poichè ri- « cercare in questa tutte le opere che possono dichiararsi

(1) *Giustizia Amministrativa*, 1899. P, I, 124 e seg.

« di pubblica utilità in base alla prima sarebbe illogico, « equivalendo a ricercare il più nel meno, giacchè la legge « sull'espropriazione (art. 2) tutte contempla le opere che « possono eseguire Amministrazioni pubbliche e privati, « mentre l'altra riguarda quelle sole sulle quali spiega la « sua attribuzione il Ministero dei lavori pubblici ai termini « dell'art. 1 di essa legge ».

Certo quest'ultima legge potrebbe avere influenza sull' interpretazione della prima se veramente contenesse una definizione dell'opera idraulica; ma ciò non è, poichè essa si limita « a dar norme per la spesa e per la esecuzione di alcune e ben limitate specie di opere idrauliche ».

10. Orbene, tutte queste considerazioni si fondano sopra un equivoco. Si è tratto il significato letterale della legge dalla locuzione « opere idrauliche », senza osservare che tale generica locuzione è dalla legge specificata con due altre qualifiche: e cioè *spettanti ai Comuni od ai Consorzi* e *dopo che il progetto sia stato approvato dall'autorità competente* (1).

La legge dunque non riguarda il genere « opere idrauliche », ma una specie. Per ricavarne quindi il senso letterale occorre indagare quali opere le leggi anteriori a quella sull'espropriazione pongono a carico dei Comuni o dei Consorzi, e per l'esecuzione di quali richiedono la garanzia della preventiva approvazione del progetto da parte di determinata autorità.

Ebbene, delle leggi anteriori al 25 giugno 1865, quella sola sui lavori pubblici, 20 marzo di detto anno, contempla e disciplina opere idrauliche. Nel capo I del tit. III classifica le opere intorno alle acque pubbliche, e secondo la importanza ne affida la esecuzione allo Stato. ai Consorzi od ai Comuni, ne ripartisce il carico fra lo Stato, i Consorzi e i Comuni; e nel capo III, agli articoli 120 e 123, stabilisce le autorità che debbono omologare od approvare il progetto.

Quindi le due qualifiche colle quali l'articolo 10 della legge sull'espropriazione specifica e determina la locuzione « opere idrauliche » si attagliano soltanto a quelle

(1) Art. 10 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, modificata dalla legge 18 dicembre 1879, n. 5188:

« Per le opere provinciali, la dichiarazione di pubblica utilità è fatta dal ministro dei lavori pubblici, quando i progetti d'arte debbono essere dal medesimo approvati; negli altri casi è fatta dal prefetto.

« È altresì fatta dal prefetto per la costruzione e per la sistemazione delle strade comunali poste fuori dell'abitato, consorziali e vicinali, dei ponti, delle opere idrauliche e dei porti, *spettanti pure a Comuni o Consorzi*, e per la costruzione e sistemazione dei cimiteri, *dopo che il progetto delle opere sia stato approvato dall'autorità competente.* »

contemplate nella legge sui lavori pubblici; e queste sole, quindi, sono dal significato proprio e naturale della legge indicate.

11. Questa conclusione è avvalorata da un'altra considerazione.

Il primo comma dell'art. 10, in discussione, distribuisce la competenza a dichiarare di pubblica utilità le opere provinciali fra Ministro dei lavori pubblici e prefetti in base ad un criterio desunto appunto dalla legge sui lavori pubblici, in base cioè alla loro competenza ad approvare i progetti delle opere. Ora, se in una parte dell'articolo il legislatore si servì della legge sui lavori pubblici come criterio di distinzione di competenza, è logico il ritenere che non abbia abbandonato tale criterio nell'altra parte, quando in essa adotta la enumerazione e la nomenclatura delle opere comunali e consorziali usate in quella legge, come irrefragabilmente lo dimostra la distinzione fra opere stradali e ponti, i quali di esse son parte essenziale, inscindibile, e fra opere idrauliche e porti che pur di quelle costituiscono tecnicamente una cospicua specie.

In altre parole, il legislatore non si è servito del linguaggio tecnico, che nel caso sarebbe inesatto, ma del linguaggio giuridico creato dalla legge sui lavori pubblici; e quindi non può supporsi non ne abbia voluto accettare il significato.

12. Nè è da trascurare il sussidio che a questa interpretazione offrono i precedenti della legge 18 dicembre 1879, n. 5188, che approvò alcune modificazioni alla legge sulla espropriazione.

Il progetto di legge presentato alla Camera dei deputati dal ministro Baccarini il 3 dicembre 1878 (1) attribuiva ai prefetti la facoltà di dichiarare la pubblica utilità di qualsiasi opera comunale e consorziale.

La Camera approvò, ma l'Ufficio centrale del Senato, correggendo fortunatamente l'inadeguato giudizio del ministro sull'importanza delle opere comunali e consorziali, non lo seguì su questa via. Volle la competenza del prefetto limitata ad alcune categorie d'opere, acconsentì ad accrescerne il numero di fronte alla legge allora vigente, ma fra le nuove rifiutò d'includere le condotte d'acqua potabile, perchè ad esse provvedeva il Codice civile (2).

Il ministro non insistette, perchè ritenne buona questa ragione e perchè reputò, come innanzi si ricordò, che nella

(1) V. *Atti Parlamentari*. Camera dei deputati. Doc. 116.
(2) Vedi discussioni al Senato dal 14 al 18 luglio 1879.

dizione « opere idrauliche » usata dalla legge fossero comprese le condotte d'acqua.

Ora se il Senato, ritenendo, erroneamente, è vero, (1) la legge sulle espropriazioni inapplicabile alle condotte d'acqua, non volle, *deliberatamente*, aggiungerle alle opere di competenza del prefetto, è chiaro che esso non le reputò comprese nella dizione « opere idrauliche », altrimenti sarebbe stata superflua la discussione, vana l'esclusione.

Nè l'autorità dell'opinione dell'Ufficio centrale del Senato può essere diminuita dalla dichiarazione del ministro, giacchè questa non solo è in contraddizione colla critica che pochi momenti prima il ministro stesso aveva fatta della legge del 1865 che rendeva necessario il parere del Consiglio di Stato ed un Decreto Reale per condurre un filo d'acqua in una borgata; ma è addirittura contradditoria, poichè, riconoscendo buona la ragione per cui il Senato non volle aggiungere alle opere di competenza del prefetto le condotte d'acqua potabile, ammetteva che ad esse non fosse applicabile la legge, e, dichiarando comprese tali opere nella dizione della legge, ne ammetteva l'applicabilità.

Del resto, ogni valore, anche apparente, della dichiarazione sfuggita nel calore della discussione al ministro vien meno, ove si consideri che proprio durante la sua amministrazione fu emanata la ricordata circolare 15 aprile 1882 che ordinava l'osservanza della contraria giurisprudenza del Consiglio di Stato.

13. Precisati per tal modo la parola ed il significato letterale della legge, non solo cade l'argomento principale della decisione della IV Sezione, ma cadono anche le considerazioni innanzi ricordate che quell'argomento sussidiavano. Cessa d'essere illogico il ricacciare nell'art. 12 della legge le condotte d'acqua, poichè l'art. 10 non riguarda il genere, ma una sola e determinata specie d'opere idrauliche; apparisce insussistente la supposizione che si pretenda di trovare nella legge speciale sui lavori pubblici tutte le opere che per una legge generale possono dichiararsi di pubblica utilità, poichè nella legge sui lavori pubblici non si ricerca quali opere possono dichiararsi di pubblica utilità, ma quali possono dichiararsi tali dal prefetto, quali dal Governo del Re; è dimostrato che la legge sui lavori pubblici contiene effettivamente la definizione o meglio la designazione delle opere idrauliche indicate nell'art. 10 della legge sulle espropriazioni.

---

(1) V. SABBATINI, *Commento alle leggi sull'espropriazioni*, ecc. (Torino 1890) vol. I, pag. 259 e seg.

14. Questa interpretazione tratta dalla parola della legge è anche la più conforme alla natura delle cose, e quindi alla logica legislativa.

È troppo evidente, perchè occorra una dimostrazione, il principio, che a cose diverse debbonsi applicare norme diverse, se vuolsi che queste siano a quelle appropriate.

Orbene, confrontiamo la natura delle opere idrauliche che, secondo la opinione seguita dal Ministero dei lavori pubblici, rientrano nella competenza del Prefetto con quella delle altre opere idrauliche.

Le prime sono indicate dagli articoli 96, 99, 101 e 102 della legge sui lavori pubblici. Si cita il testo del 20 marzo 1865 alleg. *F*, poichè trattasi appunto di dedurre la mente del legislatore dal coordinamento di quella legge coll'altra del 25 giugno 1865, n. 2359. Si esporranno in fine le modificazioni apportatevi colla legge del 30 marzo 1893, n. 183, e le conseguenze di esse.

Giusta i citati articoli pertanto tali opere sono:

Opere consorziali. 1. Opere per difendere le rive dei fiumi non arginati e delle loro diramazioni e le rive dei torrenti dalle corrosioni che mettono in pericolo gl'interessi di molte possidenze;

2. le arginature parziali di qualche tratto di fiume e quelle dei piccoli corsi d'acqua d'interesse di un limitato territorio;

3. le opere per mantenere e regolare l'ordinamento dell'alveo dei minori corsi naturali di acque pubbliche distinti dai fiumi e torrenti colla denominazione di fossati, rivi o colatori pubblici.

Opere comunali. Opere che unicamente provvedono alla difesa dell'abitato di città, villaggi e borgate, contro un fiume o torrente, e quelle che hanno per unico oggetto la conservazione di un ponte o di una strada comunale. Nell'esecuzione di queste opere concorrono i frontisti interessati.

Dunque sono opere che hanno uno scopo determinato: prevenire o riparare un danno.

La natura dello scopo impedisce l'abuso o l'arbitrio; non si fanno opere per riparare o prevenire un danno, se questo non esiste o non è temibile. La pluralità di coloro che debbono sostenere le spese è anche una garanzia della necessità e convenienza dell'opera.

Le espropriazioni di regola non possono essere che di lieve importanza, e giovano a quegli stessi che le subiscono: e, ciò che è notevole, non possono mai essere dirette a fare acquistare agli esproprianti il diritto di valersi dell'acqua che ad altri spetti; cioè queste opere possono soltanto giu-

stificare le espropriazioni indispensabili pel buon regime dell'acque pubbliche non per l'uso di esse.

Le altre opere idrauliche invece di regola sono dirette principalmente ad utilizzare acque ad altri spettanti: l'utile loro non giova a chi subisce il danno dell'espropriazione: le espropriazioni possono assumere proporzioni ingenti; gli scopi possono essere i più svariati; quindi è difficile apprezzarne la pubblica utilità, difficile valutare il rapporto fra l'utilità pubblica dell'opera e gli interessi e i diritti da sacrificare. Alcuni esempi chiariranno meglio queste osservazioni.

Si volle dotare d'acqua potabile la città di Napoli, derivandola dalle sorgenti del Serino; le provincie di Avellino e Benevento insorsero, temendo la distruzione delle industrie dei loro territori che dalle acque di quelle sorgenti traevano la forza motrice. L'espropriazione fu concessa, ma dopo studî, esami e confronti che sol potevansi compiere dal potere centrale e che assicurarono la inferiorità dei danni ai vantaggi pubblici. Tale sicurezza non si potè raggiungere per l'espropriazione delle acque del Brembo da condursi a Milano: tutti gli industriali della valle del Brembo e la provincia di Bergamo si opposero, e Milano dovette ririnunciarvi.

Livorno si vuol fornire d'acqua potabile dalle sorgenti di Capannori. La pacifica e laboriosa popolazione di quel Comune si solleva, il Prefetto di Lucca non risponde più dell'ordine pubblico, ed il Governo del Re, non ostante le proteste del Comune e del prefetto di Livorno, respinge la domanda.

Oltre a questi casi in cui la difficoltà della decisione nasce dalla enormità delle espropriazioni e dei danni, altri ve ne sono in cui a questa difficoltà si aggiunge quella di valutare la pubblica utilità dello scopo dell'opera che vuolsi eseguire, come quando si tratta di fontane monumentali, di canali per irrigazioni o per scopi industriali, di vasche natatorie, di abbeveratoi pel bestiame, di condotte per l'inaffiamento di giardini pubblici e delle vie, pel lavaggio delle fogne, per uso di poderi modelli, ecc.

Or tutto questo parmi mostri all'evidenza quanta diversità di mezzi e di competenza occorra per valutare la pubblica utilità delle due categorie di opere idrauliche.

15. Nè questa è la sola diversità: un'altra ne esiste ed anch'essa gravissima, quella del regime giuridico.

Le opere idrauliche della prima specie non possono essere dichiarate di pubblica utilità dal Prefetto se prima il progetto non sia stato approvato dall'autorità competente.

Questa autorità, di regola, è il Prefetto stesso (art. 120), quando però l'opera sia importante, e si considera sempre importante quando concorra nella spesa la Provincia o lo Stato, il Prefetto non può concedere l'approvazione senza essere autorizzato dal Ministero dei lavori pubblici (art. 120 capoverso).

Se poi trattasi di cambiare l'alveo di un corso d'acqua, lo spostamento degli interessi può essere notevole, grande l'importanza delle espropriazioni, allora la legge nuove garanzie impone, e se il corso d'acqua è fra quelli indicati nell'art. 96, il progetto deve essere approvato con R. Decreto, uditi gli interessati (art. 123); se è fra quelli contemplati nell'art. 102 vuole la dichiarazione di pubblica utilità con R. Decreto, quando vi siano espropriazioni (articolo 123 capoverso).

Dunque il legislatore come cresce l'importanza dell'opera o degli interessi con essa collegati o delle espropriazioni, esige sempre maggiori garanzie. E non vi rinuncia quando l'opera deve essere dichiarata di pubblica utilità dal Prefetto, anzi nell'art. 10 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, ne prescrive l'osservanza come condizione di legittimità della dichiarazione di pubblica utilità.

Potrebbesi, è vero, osservare che, essendo lo stesso Prefetto che deve approvare il progetto e dichiarare l'opera di pubblica utilità, la garanzia nascente dalla preventiva approvazione non è che apparente, poichè il Prefetto non mancherà certo di accordarla quando voglia dichiarare l'opera di pubblica utilità. Ma ciò non è esatto, giacchè nei casi più importanti il Prefetto non può accordare l'approvazione senza l'autorizzazione del Ministero, e, quando lo può, il suo decreto è soggetto a ricorso gerarchico e quindi alla revisione in merito, ai termini dell'art. 379 della legge sui lavori pubblici, mentre la dichiarazione di pubblica utilità non può essere impugnata che per motivi d'illeggittimità in sede di ricorso straordinario al Re od avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato (1).

16. Se quindi la legge del 25 giugno 1865, n. 2359, non ritiene sufficientemente garantiti l'interesse pubblico e i diritti e gli interessi privati dalla sola dichiarazione di pubblica utilità fatta dal Prefetto, quando si tratta di opere idrauliche aventi uno scopo determinato e di manifesto utile pubblico, e tali da non richiedere per la esecuzione notevoli sacrifici di diritti e interessi privati, sarebbe

(1) V. Sabbatini, *Commento alle leggi d'espropriazione, ecc.* (Torino, 1890, vol. I, pag. 266).

illogico il supporre che il legislatore siasi accontentato di tale dichiarazione per le altre opere idrauliche, dove lo scopo può essere svariatissimo e incerta la pubblica utilità, dove richiedonsi di regola espropriazioni enormi e pericolose per lo stesso interesse pubblico, considerato nelle sue multiformi manifestazioni non di rado fra loro cozzanti.

La logica legislativa dunque concorda colla interpretazione letterale nel reclamare, per la dichiarazione di pubblica utilità delle altre opere idrauliche, le maggiori cautele e garanzie inerenti all'intervento del Governo del Re, giusta l'art. 12 della legge.

17. Nè a queste conclusioni toglie efficacia l'ultimo argomento che a sostegno della contraria opinione la IV Sezione vorrebbe trovare nel coordinamento della legge sulle espropriazioni con quelle posteriori sulla sanità pubblica del 22 dicembre 1888, n. 5849, e sulle derivazioni di acque pubbliche del 10 agosto 1884, n. 2644.

La IV Sezione, premesso che la competenza per la dichiarazione di pubblica utilità risulta determinata dalla legge sulle espropriazioni da tre criterii in varia misura concorrenti secondo i casi, e cioè: l'entità dell'opera nei rispetti dell'interesse generale; il turbamento maggiore o minore che ragionevolmente si può supporre derivi alle proprietà private; e l'apparenza più o meno manifesta della pubblica utilità dell'opera, per la dichiarazione della quale è ragionevole che tanto maggiori garanzie si esigano, quanto meno essa è manifesta; osserva:

« Per questo rispetto non potrebbe condannarsi la giu-
« risprudenza da questo Consiglio stabilità con i pareri del
« 28 gennaio 1868, n. 755, 19 gennaio e 11 aprile 1877,
« 22 marzo 1878; ai quali conformaronsi altri che vennero
« appresso, come a tale giurisprudenza conformossi poi il
« Ministero con le istruzioni impartite con la circolare 15
« aprile 1882: quando da nessuna disposizione di legge la
« utilità pubblica di questa specie d'opere era stata in ge-
« nere dichiarata, e prevaleva in fatto il supposto che ben
« limitato fosse il numero dei Comuni che di acqua pota-
« bile soffrissero difetto. Ma venuto meno questo supposto,
« dichiarata per legge (art. 44, legge 22 dicembre 1888,
« n. 5849) obbligatoria pei Comuni la spesa per procacciarsi
« l'acqua potabile; stabilita con ciò in via di massima la
« presunzione dell'utilità dell'opera, a determinare la com-
« petenza per la dichiarazione della pubblica utilità in
« fatto non potrebbero razionalmente soccorrere che gli altri
« due criterii suaccennati: la entità dell'opera e il turba-
« mento della privata proprietà; e portata la questione a

« tal punto, non si vede ragione per cui essendo commessa « al Prefetto la dichiarazione di pubblica utilità d'opera « per l'uno e per l'altro rispetto di maggiore importanza, « debba essergli sottratta la competenza per le opere di cui « si questiona »; tanto più ove si consideri che nella legislazione posteriore al 1865 il pensiero del legislatore siasi venuto chiarendo nel senso di raccogliere nel Prefetto ogni attribuzione relativa alla provvista dell'acqua potabile per i Comuni; come lo dimostrano l'art. 8 della legge 10 agosto 1884 per la derivazione d'acque pubbliche, che prescrive debbano essere trasmesse alla Prefettura coi progetti delle opere da eseguirsi anche le domande per la condotta delle acque che si vogliono derivare, e l'art. 1 del Regio Decreto 26 aprile 1891, n. 221, lettera *o* e *p*, che delega ai Prefetti le facoltà già date al Ministro dell'Interno dagli articoli 44 della citata legge 22 dicembre 1888 e 101 del relativo regolamento per obbligare i Comuni a provvedersi di acqua buona e sufficiente, e per la costituzione di Consorzi obbligatorî dei Comuni allo stesso scopo.

18. Quest'argomento nasce, da una inesatta posizione della questione. Si suppone cioè che trattisi di vedere se nella locuzione usata dalla legge per determinare la competenza del Prefetto sieno comprese le condotte d'acqua ad uso potabile: mentre la questione è ben diversa, e cioè se quella locuzione riguardi le sole opere idrauliche contemplate dalla legge sui lavori pubblici nel titolo III, capo I, ovvero tutte le opere idrauliche comunali e consorziali, senza distinzione.

Quindi o si accetta l'interpretazione ristrettiva, oppure devesi dimostrare che tutte indistintamente le opere idrauliche comunali e consorziali sono comprese nella locuzione della legge: ed a questa dimostrazione, è chiaro, che non giova punto l'addotto argomento che riguarda le sole condotte di acqua ad uso potabile, le quali nella interpretazione letterale della legge non possono avere sorte diversa da quella di tutte le altre opere idrauliche: poichè o tutte o nessuna comprende la locuzione della legge.

19. Sebbene questa considerazione renda inefficace l'argomento, non sarà superfluo esaminarne il merito intrinseco.

Orbene, parmi che non siasi mai potuto dubitare della pubblica utilità in sè delle opere intese a provvedere d'acqua potabile popolazioni che ne hanno difetto: la difficoltà vera in simili casi è stata ed è il confronto fra l'utilità dell'opera ed il sacrificio dei diritti e degli interessi che occorre per la sua esecuzione. Difficilmente credo si possa immaginare maggiore spostamento di interessi pubblici e

privati di quello che generalmente è prodotto dalle espropriazioni d'acqua. Gli esempi innanzi portati ne sono una dimostrazione che troverebbe la sua conferma nell'esame delle difficoltà ed opposizioni in maggiore o minore misura, sorte per la costruzione di quasi tutte le condotte di acqua; così, per citarne qualcuna, il comune di Mirabello si oppone alla condotte d'acqua potabile per Campobasso perchè teme che dopo non possano più farsi la molitura dei cereali, ed il lavaggio delle botti da vino con grave danno economico della intera popolazione; il comune di Portolongone e di Portoferraio, quelli di Baranello e di Vinchiaturo, quelli di Resuttano e di Marianopoli si disputano le acque della stessa sorgente; i Comuni della valle del Sangone si oppongono alle espropriazioni pel miglioramento dell'acquedotto di Torino, perchè rimarrebbero soppressi i prati irrigui, quindi sarebbe abolita l'industria del bestiame, resa impossibile la coltura dei campi. Ora, se il legislatore nel 1879 non volle affidare al Prefetto la facoltà di dichiarare di pubblica utilità la sistemazione delle vie interne dei Comuni, perchè ritenne necessarie maggiori garanzie per la espropriazione di fabbricati in vista appunto dei maggiori interessi che ne vengono spostati (1): come potrebbesi affermare conforme all'economia generale della legge che simile facoltà fosse concessa per le condotte d'acqua, che possono spostare non solo interessi privati ma anche interessi pubblici così gravi da influire sull'economia di molti Comuni e perfino di intere Provincie? E se in questi casi riuscì di suprema difficoltà per l'Amministrazione Centrale il giungere ad una soluzione equa e conveniente, nonostante i mezzi di cui poteva disporre: commissioni speciali, Consiglio superiore dei Lavori pubblici, Consiglio di Stato, come potrebbe giungervi il Prefetto privo di qualunque sussidio, soggetto alle disuguali influenze degli interessati?

È vero che al Prefetto sono state commesse molte attribuzioni relative alla provvista dell'acqua potabile dei Comuni; ma quando a questa provvista o meglio al modo di effettuarla si oppongono diritti od altri interessi pubblici, la questione diventa complessa; ed è ovvio che sorga la competenza di un'autorità superiore. La stessa legge sulle derivazioni d'acque pubbliche citata dalla IV Sezione ce ne offre esempi. Per le derivazioni di alcuni corsi d'acqua la concessione è fatta dal Prefetto (art. 3); se vi sono opposizioni è prescritto il parere del Genio Civile (art. 3); se

---

(1) *Atti Parlamentari*, Senato del Regno, Sessione 1878-79, doc. n. 125; e tornata del 18 luglio 1879 - *discussioni*, pag. 2372 e segg.

l'opposizione nasce da diritti preesistenti, la concessione è contro di essi inefficace (art. 2), a meno che sia accompagnata dalla dichiarazione di pubblica utilità; ma questa è fatta dal Governo del Re a termini dell'art. 12 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

Il ministro Baccarini avrebbe voluto in questi casi la competenza del Prefetto e ne aveva fatta esplicita menzione nel progetto di modificazione di quella legge presentato alla Camera dei Deputati nel 1878, più volte innanzi ricordato (1): ma la Commissione e la Camera (2) non acconsentirono, e quindi rimase in questa parte immutata la legge e quindi immutata la competenza del Governo del Re.

Quando poi a tutto ciò si aggiunga che, mentre contro i provvedimenti che emette il Prefetto in base alle leggi sulla sanità pubblica e sulle derivazioni di acque pubbliche è esperibile il ricorso gerarchico, contro le dichiarazioni di pubblica utilità non è data la revisione in merito dell'autorità superiore; parmi manifesto che il coordinamento delle varie leggi conduca piuttosto ad escludere che ad ammettere nella competenza del Prefetto anche la dichiarazione di pubblica utilità per le opere di provvista di acqua potabile.

20. Ma è poi realizzabile in pratica l'opinione sostenuta dalla IV Sezione?

È buon criterio d'interpretazione il trarre le estreme conseguenze della teoria che vuolsi sostenere e vedere se esse non conducano ad un punto dove l'assurdo o l'illegittimità della teoria apparisca in forma nitida, indiscutibile. Ebbene suppongasi che la condotta d'acqua sia per toccare il territorio di varii Comuni appartenenti a diverse Provincie: a quale Prefetto spetterà la dichiarazione di pubblica utilità? La legge nol dice. Forse a ciascuno per la la parte che tocca il territorio della propria Provincia? Non mi par consentito dall'unità dell'opera; ma sia; e se uno dei prefetti si rifiuti, non riconosca la pubblica utilità, ed è raro il caso in cui il Prefetto della Provincia che deve subire l'espropriazione dell'acqua non si opponga, quale il rimedio? Nessuno, poichè non è ammesso, come si è più volte osservato, il ricorso in merito contro i decreti prefettizi relativi a dichiarazioni di pubblica utilità.

Dunque la teoria della IV Sezione giunge ad un punto dove la legge diverrebbe inattuabile.

21. Concludendo, pertanto, ci sembra che il significato na-

(1-2) *Atti parlamentari.* — Camera dei Deputati, Sessione 1878-1879, doc. 116, 116-A.

turale della precisa locuzione della legge, la logica legislativa, l'economia generale della legge 25 giugno 1865, i precedenti parlamentari della legge del 25 dicembre 1879, n. 5188, il confronto colle leggi sulla sanità pubblica, e sulla derivazione di acque pubbliche, le esigenze della pratica, tutto concorda nel dimostrare come la competenza dei prefetti nel dichiarare di pubblica utilità le opere idrauliche comunali e consorziali è limitata a quelle sole che sono contemplate nella legge sui lavori pubblici, titolo III, cap. I: e quindi riteniamo che la decisione della IV Sezione, dovuta ad un valente giurista, rappresenti una eccezione giustificata da speciali circostanze di fatto, che difficilmente si ripeteranno, le quali avrebbero forse in pratica tramutato il *summum jus in summa iniuria.*

22. Questa conclusione non è alterata dalle modificazioni, che, come si è innanzi accennato, furono apportate alla legge sui lavori pubblici colla legge 30 marzo 1893, n. 173.

La nuova legge determina con più precisione le varie categorie delle opere; modifica il carico delle spese; stabilisce i casi in cui le opere sono obbligatorie, e le norme che debbonsi seguire per renderle tali in altri casi.

Per le opere più importanti, per le quali il Prefetto giusta la precedente legge 20 marzo 1865 non poteva concedere l'omologazione del progetto senza l'autorizzazione del Ministero, sopprime logicamento il superfluo intervento del Prefetto ed affida l'approvazione direttamente al Ministero.

Infine all'approvazione del progetto dà l'efficacia di dichiarazione di pubblica utilità.

Le opere che secondo la nuova legge vanno soggette all'approvazione del Prefetto sono indicate negli art. 98, 99 e 101. Hanno sempre per scopo la difesa da un danno attuale o temuto. In quanto ad importanza non superano, in genere, quelle soggette alla stessa approvazione per la legge antecedente: e come in quella, aumentando l'importanza delle opere, era prescritto che la competenza del Prefetto fosse integrata dall'autorizzazione del Ministero, qui, come sopra si è detto, subentra addirittura la competenza del Ministero. Ciò avviene sempre, in forza del capoverso dell'art. 120, quando nell'esecuzione delle opere concorrano lo Stato o le Provincie: e siccome i casi, in cui questi concorsi possono o debbono essere concessi, per la nuova legge son più frequenti, così la competenza del Prefetto in fatto viene ad essere contenuta in limiti più ristretti di quelli posti dalla precedente legge.

L'aver poi dato efficacia di dichiarazione di pubblica

utilità all'approvazione del progetto indica che il legislatore ha ritenuto insito nelle opere idrauliche contemplate dalla legge sui lavori pubblici il carattere dell'utilità pubblica e sufficientemente garantiti i diritti e gl'interessi dei terzi dal riconoscimento della convenienza ed opportunità del progetto.

Ciò costituisce un esplicamento dello spirito della legge 25 giugno 1865 sulle espropriazioni, e dimostra come giustamente trovammo ragioni giustificanti la competenza del Prefetto a dichiarare di pubblica utilità alcune delle opere idrauliche disciplinate dalla legge sui lavori pubblici nella lieve importanza di esse, nel pubblico interesse dello scopo loro e specialmente nelle garanzie inerenti alla prescritta approvazione del progetto; e ne deducemmo la incompetenza riguardo alle altre opere idrauliche dall'assenza di simili ragioni.

23. Si è più volte innanzi osservato che contro i decreti di dichiarazione di pubblica utilità non è ammesso ricorso gerarchico: avendo ora il decreto di approvazione del progetto di un'opera idraulica acquistata efficacia di dichiarazione di pubblica utilità potrebbe sorgere il dubbio che anch'esso sia ormai sottratto al ricorso gerarchico.

Però questo dubbio non avrebbe serio fondamento. Il decreto di approvazione produce un effetto di più, ma non ha cambiato natura: era ed è rimasto un provvedimento emesso in base alla legge sui lavori pubblici; e quindi, a norma dell'art. 379 della legge stessa, soggetto a reclamo gerarchico, non essendovi alcuna esplicita disposizione contraria.

Filippo De' Rossi.

Impiegati civili dello Stato (*)

pel Consigliere di Stato **C. Rosmini**

I. Il lavoro del comm. Rosmini è ripartito in nove capitoli. Nel primo, traccia alcune idee generali sull'argomento, stabilisce l'obbiettivo del lavoro, insistendo specialmente sulla non buona condizione fatta agl'impiegati, in Italia: nel secondo, tratta dei più alti funzionari politici dello Stato, ministri e sotto-segretari: nel terzo, di alcune questioni speciali che si riferiscono a questi funzionari: nel quarto e nel quinto, s'intrattiene sull'istituzione dei sotto-segretari di Stato, del segretario generale amministrativo e dei Consigli di amministrazione: nel sesto, dei segretari particolari e capi di Gabinetto: il settimo contiene un utilissimo compendio delle disposizioni adottate nei diversi progetti di legge sullo stato degl'impiegati: e, negli ultimi due capitoli, in aspettazione della legge, l'A. espone i suoi voti e le sue conclusioni.

(*) Monografia pubblicata nell'*Enciclopedia Giuridica Italiana* del Vallardi, vol. VIII, parte I, fascicoli 260 e 268, pag. 195-252.

(1) Ben volentieri abbiamo dato posto a questa accurata recensione della monografia dell'onorevole comm. **Rosmini**, di cui i lettori del nostro Periodico conoscono già il valore, la rettitudine e la competenza, anche per altri lavori che egli vi ha pubblicato.

E, salvo differente modo di vedere su talune questioni, bellissimi sono certamente i concetti dell'Autore riguardo alle garanzie per la scelta, promozione e responsabilità dei pubblici funzionarî. Ma la realtà delle cose è ben differente, secondo che pure fu fatto rilevare da altri valenti scrittori, tra i quali è da ricordare l'onorevole prof. **Brunialti** (Vedi *Giust. Amm.*, anno corr. P. IV, pag. 19 e segg.).

Vogliamo, cioè, specialmente alludere a quella diffidenza che a grado a grado si è fatta strada nel pubblico, non per quanto gl'impiegati governativi pesano sul bilancio annuo dello Stato, e sul debito vitalizio, ma pei risultati della loro opera nel movimento della grande macchina dello Stato, reputati non sempre utili e corrispondenti agli interessi generali.

Ed anzi, senza voler fare qui nomi di questa o quella classe di fun-

Dalla sola posizione sistematica degli argomenti si può misurare dunque l'importanza di questo lavoro, che, a parte l'indubbia competenza dello scrittore, ci sembra dei più completi. E noi, riassumendolo, crediamo di far cosa gradita ai lettori della *Giustizia Amministrativa*, e ci auguriamo d'invogliare gli onorevoli ministri ed i membri del Parlamento a consultarne il testo, specialmente per studiare il *progetto di legge sullo stato degli impiegati*, persuasi dell'utilità di questi studi, dai quali dipende tanta parte del buon andamento delle amministrazioni pubbliche.

II. Limitati i termini dello studio alla sola burocrazia dello Stato, l'A., dopo aver toccato dell'elemento parassitario, che prima ed anche posteriormente al 1871, è venuto introducendosi nelle Amministrazioni, in ispecie con gli straordinari, dice quale dovrebbe essere l'obbiettivo d'un buon ordinamento degl'impiegati. La burocrazia è mezzo agli scopi dello Stato, non fine; ma quando il mezzo è costituito da cittadini, fra questi e lo Stato si determina una necessaria corrente di obblighi e di diritti reciproci, la inosservanza dei quali non può che arrecare pregiudizio a tutti. Stabilire durevolmente quei rapporti, evitare quei pregiudizi, secondo giustizia e nell'interesse generale, ecco quale dovrebbe essere l'obbiettivo d'un buon ordinamento della burocrazia.

E presso noi, più che altrove, urge la necessità d'un buon ordinamento di questa che può chiamarsi *milizia civile*

---

zionarii, senza voler indagare se vi sia equilibrio tra la nozione della carica pubblica e l'attuazione della stessa, così per la competenza dei singoli, come pei modi di applicar le leggi, o se nei loro atti vi sia qualche cosa che non collimi con la detta nozione, non è a nascondersi che non infrequentemente le lagnanze del pubblico trovano sostrato in questo o quel fatto compiuto dalla pubblica amministrazione.

Imperciocchè ora per condiscendenza, ora per debolezza, ora per propiziarsi questo o quello, e talvolta anche per l'indole dell'individuo, atti amministrativi non conformi a legge, e agli interessi generali, se ne compirono non pochi.

Tuttavia, detto ciò come per *incidens*, avendo noi sempre ispirata l'opera nostra al principio della legalità e al rispetto delle garanzie per tutti, cogliamo questa opportunità per aggiungere i nostri voti a quelli del valente Autore, che venga ben presto regolata la condizione degli impiegati dello Stato con una ben ponderata legge, la quale nel medesimo tempo che assicuri la loro posizione e un migliore funzionamento delle Amministrazioni, elimini ancora tutti quegli altri inconvenienti che quotidianamente ora purtroppo si vanno lamentando.

E confidiamo che per tal via si possa nel nostro Paese raggiungere l'intento di conseguirsi il bene auspicato *stato giuridico*, o *stato secondo il diritto*.

N. d. R.

e che Governo e Parlamento invece, da troppo lungo tempo, aggravano con nuove e speciali imposizioni, aggiunte agli aumenti che colpiscono gl'impiegati al pari e più di tutti gli altri contribuenti. Infatti, i nuovi tormenti inflitti a questa classe speciale di vecchi tormentati, negli ultimi anni, a beneficio del bilancio generale, possono riassumersi così: impedimenti e ritardi al conseguimento della pensione, nessuna promozione di grado agli impiegati inferiori, se non dopo due anni di servizio nel grado precedente, abolite per gli umili funzionari le gratificazioni consuetudinarie, eccetto quando siano sussidio indispensabile per campare la vita, imposta di ricchezza mobile anche su queste, ristretti i compensi per servizi straordinari, abolite le indennità di residenza pei nuovi impiegati nella capitale, ed escluso, per quelli che già le hanno, ogni aumento, interpretata restrittivamente la legge del 1876, che istituiva quella indennità, ed estesa invece l'interpretazione dell'articolo che toglie la indennità di residenza a coloro che temporaneamente, per *infermità*, non trovavansi in servizio (1), ritenuta, pei primi dodici mesi, del 15 per cento sugli stipendi ed aggi di prima nomina e del 25 per cento sui successivi aumenti, ridotti di molte centinaia di posti i ruoli organici, rese più difficili e tarde le promozioni, e queste ritardate di parecchi mesi, per procurare al bilancio l'economia dello stipendio.

Questi, ed altri provvedimenti, che non trovano giustificazione nè giuridica, nè economica, nè morale, nè amministrativa, dovevano condurre, come di fatto condussero, ad una condizione di cose anormale. Il lavoro collettivo degli impiegati che già cresce per le nuove attribuzioni che il Governo va assumendo per le esigenze dello Stato moderno, fu, infatti, artificialmente aumentato coi collocamenti a riposo senza rimpiazzo, colle ritardate e sospese nuove nomine e promozioni, con le riduzioni dei ruoli, giacchè il compito degli usciti di servizio ricadde sui rimasti. Nel tempo stesso, il corrispettivo dell'opera ch'essi prestano al nostro Stato, in cui gli stipendi sono i più meschini di tutta Europa, veniva diminuito con gli aggravi e le riduzioni a

---

(1) V. la dec. della IV Sezione del Consiglio di Stato, 18 maggio 1895, Carioli c. Ministero del Tesoro e della Istruzione pubblica (*Giustizia Amministrativa*, Anno VI, p. I, pag. 214) con la quale si annullava un simile provvedimento, consacrandosi la massima, adottata già dalle Sezioni consultive e in Consiglio generale, che il *godimento* cui accenna la legge, è il godimento potenziale del diritto, non l'esercizio materiale di fatto del medesimo.

carico di una classe di contribuenti relativamente non numerosa e certo non la più ricca, per procurare al bilancio dello Stato l'introito, sia pure di parecchi milioni, che per essi costituisce sacrifizio gravissimo.

Aumento dunque di lavoro, diminuzione di corrispettivo: considerazione questa di capitale importanza, di cui non si preoccupano Governo e Parlamento, mentre gli impiegati cui si accresce il lavoro, scemandone la retribuzione, si toglie ogni sicurezza, si rallenta la carriera, è inevitabile che cadano nello sconforto e perdano gli stimoli più efficaci di operosità e di zelo.

III. Trattato, in generale, degl'impiegati, in questo capitolo, l'A. passa alla specificazione del suo argomento. E proponendo il quesito se sono impiegati civili i ministri e sotto-segretari di Stato, risponde che il ministro è e deve essere un personaggio politico di fiducia della Corona e della maggioranza parlamentare, ma è anche un vero e proprio impiegato di Stato, ed entra quindi nell'argomento della monografia.

Supposto, infatti, un regime parlamentare e specialmente quello vigente in Italia, le ragioni di quella persuasione scaturiscono dalle disposizioni statutarie, che, disciplinando la nomina e le numerose ed elevatissime attribuzioni e le responsabilità ministeriali, rendono certamente applicabili ai ministri certe disposizioni speciali non comuni a tutti i pubblici funzionari dello Stato, ma non escludono l'applicazione di quelle altre, che sono disposte per tutti gli impiegati in generale. Di vero, i ministri, come gli altri impiegati, sono provvisti di stipendio fisso, figurano nei ruoli organici, liquidano la loro pensione, sono sottoposti i loro stipendi alle ritenute ed alle imposte, ecc.

Nè all'assunto ostano i termini assoluti in cui è espressa la facoltà statutaria « il Re nomina e revoca i *suoi ministri* ». Il linguaggio statutario importa piena ed intera libertà nella scelta dei ministri, ma tale libertà ha il suo fondamento naturale e giuridico nel concetto statutario della solidarietà degli interessi del Re e della Patria, il quale implica la presunzione costituzionale che quello non usi malamente della sua libertà, perchè con ciò ferirebbe pure sè stesso: questa libertà quindi, come ogni altra, trova i suoi limiti naturali nell'indole e negli scopi della potestà che si esplica in essa e nel diritto delle persone interessate al retto esercizio della medesima.

Dalle ragioni dell'essere, dall'azione loro, e dal titolo di nomina ch'è un Regio Decreto soggetto alle formalità di tutti gli atti riservati al Sovrano, si deduce dunque che

la condizione del ministro non è già quella d'un ufficio speciale *sui generis*, e tanto meno d'un funzionario di Corte, bensì d'un vero e proprio funzionario di Stato, costituito nel più elevato grado della gerarchia dei pubblici impiegati.

A diverse conclusioni non conduce l'esame delle attribuzioni ministeriali, perchè nel regime italiano forse il maggior numero delle attribuzioni e degli atti ministeriali è d'indole esclusivamente o prevalentemente amministrativa. Così che anche sotto questo rapporto, quegli alti funzionari di Stato non sono, nè altrimenti possono considerarsi, che impiegati amministrativi.

IV. Classificati i ministri e sotto-segretari di Stato fra gl'impiegati civili, l'A. presenta una prima questione relativa alla loro scelta, e cioè se la nomina debba cadere sopra uomini così detti *tecnici*.

Non v'ha dubbio che nei ministri debba richiedersi un tecnicismo, che l'A. distingue in specifico e generico: riguardante il primo la materia dei servizi affidati a quel determinato Ministero; il secondo, una larga cognizione delle condizioni varie del paese, e particolarmente di quegli interessi generali che si collegano alle attribuzioni di ciascun Ministero. E lo stesso è a dirsi pei direttori generali che sono i più prossimi e necessari collaboratori del ministro e sotto-segretario di Stato.

Se nonchè il tecnicismo contro cui molti si sono pronunciati è ben altra cosa, poichè riguarda quei tali uomini tecnici, già funzionari di Stato, che vengono elevati alla carica di ministro; e l'opinione personale dell'A. su tal riguardo è, che alla Camera elettiva ed al posto di ministro non debbano portarsi funzionari pubblici. Ma in tale materia, alla questione di massima, teorica, s'impone quella pratica, delle condizioni del paese in cui bisogna risolverla; ed in Italia non è stato possibile trovare fin qui un titolare del Ministero della guerra e della marina che non sia stato o non sia militare. Per questi Ministeri quindi occorre fare eccezione, per quanto non si comprenda come tanti servizi civili e amministrativi, siano in quei due Dicasteri affidati ad ufficiali distaccati o titolari dei posti. Questa militarizzazione della burocrazia imprime alla trattazione di molti affari un piglio, un andamento di militarismo sistematico, non di rado poco in armonia colla savia economia e colla retta osservanza delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione pubblica.

Circa gli altri Ministeri, l'A. senza spingere il rigore della massima fino a ritenere che l'esercizio di speciali pro-

fessioni sia titolo d'incompatibilità per essere assunti a titolari di determinati Ministeri, vorrebbe però che anche simili nomine non avessero luogo se non per eccezionali motivi politici o parlamentari, tanto più che non pare difficile trovare tra uomini di studio e di scienza, anche fuori dei pratici specialisti, persone competentissime a dirigere i Ministeri.

Dopo questa, l'A. si occupa di tre altre gravi questioni ministeriali, recentemente discusse.

Gl'impiegati residenti in Roma, nominati ministri o sotto-segretari di Stato, perdono l'indennità di residenza?

Lo stipendio dei ministri e sotto-segretari di Stato è soggetto alla ritenuta straordinaria di nomina?

È soggetto alle ritenute il maggiore assegno che consegue per tali uffici un individuo che sia già impiegato di Stato?

A queste questioni diedero origine le leggi 22 luglio 1894, n. 339, 15 giugno 1893, n. 279, 8 agosto 1895, n. 486, sui provvedimenti finanziari, all. 11, e perciò l'A. le risolve con analisi sottile ed esauriente, che giova meglio consultare sul testo, al quale perciò rimandiamo il lettore che voglia averne completa conoscenza.

V. Dalle relazioni e dalle discussioni parlamentari, sulla legge 12 febbraio 1888, n. 5195, l'A. trae le ragioni della istituzione del sotto-segretario di Stato, colla quale si è voluto particolarmente:

1° Eliminare gl'indugi delle discussioni sulle proposte che sarebbero pronte, quando il ministro si trovi assente dalla Camera.

2° Dare al Ministero una più larga base parlamentare, e maggiore continuità ed efficacia di rapporti fra esso ed il Parlamento.

3° Istituire una palestra per l'educazione di futuri ministri mercè l'attivo concorso dei sotto-segretari nelle proposte governative e nella loro discussione.

Una questione d'indole costituzionale, appena toccata nelle discussioni parlamentari, è: se quei funzionari possano essere scelti fra persone che non appartengano ad uno dei rami del Parlamento. Va risoluta come pei ministri: il capo dello Stato non è vincolato in ciò da alcuna disposizione statutaria; ma per consuetudine, conforme all'uso inglese, la scelta si fa nel Parlamento.

Le attribuzioni dei sotto-segretari di Stato nell'amministrazione del rispettivo Dicastero, dispone la legge 12 febbraio 1888 che saranno determinate con Decreto Reale, udito il Consiglio dei ministri. Ed il Decreto Reale fu emanato

infatti il 1° marzo dello stesso anno, col n. 5247. Questo dà anche facoltà ad ogni ministro di determinare con regolamento le attribuzioni speciali del proprio sotto-segretario. Si trovano finora pubblicati i regolamenti speciali per i Ministeri degli affari esteri, della guerra, della marina e dei lavori pubblici.

In questi quattro Ministeri, il sotto-segretario di Stato rappresenta in generale il ministro, e lo coadiuva nella direzione dei servizi. Negli altri Ministeri le attribuzioni si esplicano d'accordo tra il sotto-segretario ed il ministro.

VI. L'istituto di segretario generale amministrativo fu introdotto nel 1891 dal M. Rudinì nel Ministero degli affari esteri, abolito successivamente e poi rimesso, quantunque nel ruolo organico di quel Dicastero quell'impiego non figuri.

Il Decreto Regio 17 febbraio 1891, col quale fu ordinata l'istituzione, ne proclama la necessità per provvedere alla costante tradizione ed all'unità amministrativa dei servizi di quel Ministero; necessità ben più evidente in altri Ministeri con molto maggiore e più complicata mole di lavoro e di attribuzioni.

Però, anche istituito in tutti i Ministeri il segretario generale amministrativo, nell'ordinamento dell'amministrazione non potrebbe farsi a meno delle Direzioni generali, perchè la costante tradizione e l'uniformità dei servizi non potrebbe esser curata da chi, oltre a dirigerli e studiarli per coordinarli, dovesse pur spendere l'opera sua in tutti i provvedimenti propri esclusivamente di ciascun servizio, dato pure che nei funzionari di carriera si trovassero facilmente candidati capaci di un compito così arduo e delicato.

Le ragioni a favore del segretario generale permanente, non politico, furono già svolte in una copiosa serie di lavori sul decentramento e sull'ordinamento dell'amministrazione fino dai primi anni del Regno d'Italia che l'A. ricorda. Ma, dopo tanti anni di disordine, d'instabilità, di tradizioni mancanti, non sarà certo lieve, nè facile il compito d'un segretario generale, e bisognerebbe, ad ogni modo, avere dei ministri persuasi della grande utilità di quella carica, che l'A. si estende a dimostrare come sia, a parer suo, una vera necessità nei rapporti amministrativi, ed anche di grande opportunità politica e parlamentare.

Finchè dura il disordine attuale che dagli umili uffici sale ai più eccelsi: finchè i ruoli organici ed i regolamenti, specie del personale, mutano non solo ad ogni cambiamento ministeriale, ma ad ogni bilancio annuale, non senza molte apparenze che spesso i mutamenti abbiano per base inte-

ressi e considerazioni di persone anzichè di servizio: finchè ogni capo ufficio, senza curare affinità e legami di servizi, imprime indirizzo proprio, talora contraddittorio a quello degli altri, a quelli che da lui dipendono: finchè l'instabilità vertiginosa degli ordini rende impossibile le tradizioni, il compito assegnato agli uffici ed ufficiali governativi in generale, non può esaurirsi in modo soddisfacente per l'interesse pubblico. Da ciò gli alti ed incessanti clamori, che fanno risalire ai ministri la causa d'ogni malcontento.

L'A. vorrebbe perciò designata meglio che ora non lo sia, la responsabilità dei direttori generali in rapporto alle loro larghe attribuzioni, ed istituita la carica di segretario generale, estraneo alle preoccupazioni della politica e delle crisi parlamentari, collaborato da frequenti Consigli collegiali dei direttori.

L'opinione avversa a questi Consigli è fondata sul loro cattivo funzionamento, per cui la collegialità non è che nominale ed apparente, e sull'indeterminatezza delle attribuzioni, e per conseguenza gli errori di questi istituti ordinati e funzionanti in siffatto modo sono fatali, spesso irreparabili. Ma ciò non avverrebbe, se, per quanto si attiene all'argomento del personale, ai Consigli si desse incarico di preparare « gli studi e le proposte per l'assetto definitivo dei « ruoli organici degl'impiegati di tutti gli uffici civili, » come proponeva al Governo la Commissione istituita col R. Decreto 5 febbraio 1877, n. 3677.

Questi Consigli, composti e presieduti da funzionari di provata competenza, arresterebbero il corso di molti atti sottoposti al loro esame, ed abituerebbero a procedimenti più corretti, a studio e diligenza maggiore negli affari le amministrazioni che molto maggior numero di errori ed ingiustizie commettono quando sanno che nessun esame subiscono i loro provvedimenti prima di essere eseguiti.

Quanto si è detto intorno ai Consigli di amministrazione presieduti per la trattazione degli affari dal segretario generale, conferma la grandissima utilità di questa nuova carica, che dovrebbe essere istituita almeno nei principali Ministeri.

VII. Ricorda l'A. che il Regolamento 23 ottobre 1853, n. 1611, sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale non fu mai abrogato, anzi venne pubblicato nel 1859 nelle nuove provincie del Regno, richiamato in parecchie relazioni, applicato dalle Corti: malgrado ciò esso fu osservato solo da pochi ministri, e nelle parti che loro piacque di applicare. Ed inosservati furono gli articoli che riguardano l'istituzione dei segretari particolari e dei capi di Gabinetto e le loro attribuzioni.

Le prescrizioni contenute in quegli articoli limitano il personale di Gabinetto ad un segretario particolare scelto tra gli impiegati dipendenti dal Ministero, al quale è preposto il ministro, fatta eccezione pei ministri dell'interno e dell'estero che potranno chiamare alla direzione del rispettivo Gabinetto una persona non impiegata nel servizio di Stato; determinano altresì con chiarezza e precisione i compiti del segretario particolare, nell'apertura della corrispondenza particolare e nel carteggio, affari confidenziali, domande d'udienza ed uffici simili. La consuetudine però ha messe completamente da parte quelle disposizioni. I segretari di Gabinetto divennero straordinariamente numerosi, la scelta fu fatta spesso anche fra persone estranee all'amministrazione, le attribuzioni furono aumentate e snaturate. I capi di Gabinetto esercitano ingerenza ed influenza nelle sorti del personale, ed importantissimi affari amministrativi sono ad essi riservati. Circolari, ruoli, ordini, regolamenti, progetti di legge, si elaborano nei Gabinetti, si mutano nei Gabinetti successivi.

È manifesto che simili procedimenti allargano le piaghe amministrative dell'irresponsabilità, del disordine e dell'instabilità, alle quali efficacissimo rimedio sarebbe, come fu detto, l'istituzione dei segretari generali. I capi di Gabinetto, così come oggi funzionano sono il contrapposto di quella benefica istituzione.

Nella Camera elettiva, discutendosi il bilancio dell'entrata per l'esercizio finanziario 1897-98, il relatore onorevole Vendramini proponeva che fossero presentati i prospetti concernenti il numero e la spesa dei funzionari componenti i gabinetti. Il prospetto fu presentato, e ragionando su di esso, la Commissione generale del bilancio nella Camera elettiva e l'ufficio permanente di finanza in Senato ebbero precisamente a lamentare che i ministri solo per eccezione s'ispirano, nella formazione dei loro Gabinetti, alle severe norme del regolamento del 1853. Anche il Parlamento quindi ha già condannato i procedimenti sin qui segnati, ed è da augurarsi che il progetto a tal proposito presentato alla Camera elettiva il 19 dicembre u. s. venga sollecitamente convertito in legge.

VIII. Nel capitolo VII, l'A. dopo aver stabilito che, negli atti parlamentari, difficilmente si troverebbe un progetto di legge più accuratamente e profondamente studiato e maturamente discusso di quello sullo stato degli impiegati, approvato due volte dalla Camera elettiva e cinque volte dal Senato, sempre con maggioranza di suffragi straordinariamente numerosa, riassume le fasi per cui il progetto è passato.

Le prime disposizioni legislative sullo stato degl'impiegati sono contenute nella legge del 13 novembre 1859, n. 3746, ed i propositi del Governo per un'opera meno incompleta risalgono al 1863. In quell'epoca, infatti discutendosi il progetto sulla disponibilità o l'aspettativa, il Governo accettò l'ordine del giorno di presentare al *più presto possibile* un progetto di legge sullo stato degl'impiegati.

Fu presentato dal ministro Lanza che aveva accettato quell'ordine del giorno, nel dicembre 1870 al Senato ed un anno dopo alla Camera elettiva; ma una crisi ne preveniva la discussione.

Venne però discusso, modificato in parecchi articoli dalla Commissione, sotto il primo Ministero Depretis, dal novembre al dicembre 1877, e rimanevano a concordare due soli articoli, quando la chiusura della Sessione e la crisi parlamentare impedì ogni ulteriore discussione.

Il terzo progetto (Depretis-Cairoli) nel febbraio 1881 venne approvato dal Senato, ma non discusso dall'altra Camera, per nuovo scioglimento. Venne nuovamente approvato dal Senato nel 1883, e fu riprodotto nel giugno 1886 alla Camera elettiva, ma non fu mai discusso. Riprodotto in Senato da Crispi nel 1889 venne approvato con 66 voti favorevoli e 10 contrari; ed anche la Camera elettiva questa volta l'approvò con 135 voti di maggioranza, contro 58.

Un quinto progetto fu presentato dal Ministero di Rudinì-Nicotera, nel 1891 al Senato, il quale dopo averlo sottoposto ad accurati studi ed a nuovi emendamenti, lo approvò nel 1892; ma presentato sullo scorcio della Sessione alla Camera elettiva, non potè discutersi.

L'A., augurando che la promessa d'un progetto sullo stato degl'impiegati dell'attuale presidente del Consiglio, fatta innanzi al Senato discutendosi il bilancio del Ministero di grazia e giustizia, si attui, dà un compendio dei cinque progetti, di cui riassume tutte le disposizioni in un quadro sinottico di confronto. Ed è questa la parte del lavoro che con maggiore utilità crediamo dovrebbero aver presente i ministri e i membri del Parlamento, nel testo della *Enciclopedia* (*pag. 218 a 225*) o negli estratti della monografia, per lo studio del nuovo disegno di legge, onde renderne più sollecita ed efficace la discussione, mercè la conoscenza dei precedenti parlamentari, disseminati in molti volumi di atti dell'ultimo trentennio.

IX. Frattanto, in aspettazione della legge che il nuovo Ministero sembra risoluto a dare al paese, noi crediamo, dice l'A., che di fronte ad un progetto così a lungo e maturamente studiato, discusso e tante volte approvato, nel corso

di un trentennio, il Governo avrebbe dovuto e dovrebbe, nei suoi provvedimenti regolamentari, uniformarsi alla serie dei principî, delle norme e delle cautele che si trovano in quel progetto. La maggior parte delle disposizioni costantemente approvate nel loro concetto fondamentale in tutti i progetti sono d'indole tale che sarebbe desiderabile bensì ottenessero la solenne, definitiva sanzione di legge, ma nulla impedisce siano adottate ed applicate dal potere esecutivo. Che anzi ove ciò si fosse fatto o si facesse con regolamento generale, se ne avrebbero parecchi beneficii.

Ottimo esempio ne diede il ministro Boselli, che col regolamento approvato con Regio Decreto 6 febbraio 1896 pel personale degli uffici finanziari, diè prova di conoscere ed apprezzare seriamente gli studi fatti sullo stato del personale che precedettero, e accompagnarono in Parlamento il relativo progetto di legge. Ma la maggior parte delle disposizioni contenute in quel regolamento furono radicalmente mutate dal successore col Regio Decreto del 9 luglio dello stesso anno, così che troppo presto quell'ottimo esempio fu sconfessato, come dimostra l'A., con innovazioni di dubbia utilità.

L'ultimo paragrafo di questo ch'è uno dei più interessanti capitoli della monografia, contiene in riassunto le disposizioni che regolano il personale di tutti i Ministeri, senza però entrare in quello addetto agli uffici che da loro dipendono nelle Provincie. E dalle disposizioni che riassume trae la conclusione che in esse si è tenuto scarso conto di quell'uniformità di criteri, di principî e di norme che si richiederebbero nelle parti principali dell'ordinamento del personale, e che mancano garanzie contro gli arbitrii e le influenze che deludono le più legittime aspettative e creano tra gl'impiegati delle varie amministrazioni centrali disparità di trattamento, non giustificate da esigenze di servizio od interesse pubblico. Al che sarebbe facile rimediare con un regolamento generale, che sancisse le norme comuni a tutti i funzionari dello Stato, approvate tante volte dal Parlamento, nel summenzionato progetto di legge.

X. Partito saggio e pratico sembra quindi all'A., se si vuol fare una legge sullo stato degl'impiegati, di presentare al Parlamento nella sua intrinseca sostanza l'ultimo progetto approvato dal Senato, pur ammettendo che quel progetto possa esser migliorato, tenendo però in necessario conto più che idealità teoriche ed esempi tolti a prestito da legislazioni estere, le condizioni dell'ambiente italiano, dei nostri servizi, dei loro bisogni, già ponderati dalle tante Commissioni speciali elette, dalle cui relazioni l'A. attinge i voti e le conclusioni della sua monografia, ripassando in rassegna gli argomenti del progetto di legge.

Degno di speciale nota in quest'ultimo capitolo è il ricordo delle ultime leggi austriache sull'argomento, e un prospetto di classificazione e assimilazione in ranghi e classi, stipendi e soprassoldi degli impiegati di quell'Impero secondo la legge 15 aprile 1873 (p. 245 a 247, § 57). Da esso risulta con quanta semplicità ed evidenza siano estrinsecati in cifre i concetti dell'ordinamento d'un personale che per numero d'impiegati e moltiplicità e varietà di attribuzioni non è certo dissimile dal nostro: risulta altresì come siano male informati coloro che pensano l'Italia prodighi il denaro dei contribuenti in grosse prebende agli alti funzionari: basta constatare che ai nostri ministri si dà uno stipendio che in Austria è assegnato ai capi sezione ministeriali, che corrispondono ai nostri direttori generali.

Dallo studio di quell'ordinamento noi potremmo trarre esempio per ordinare il nostro; e notevole a questo proposito, è anche una proposta del Consiglio di Stato che troviamo riassunta nella monografia del Rosmini a pag. 248 (§ 58).

XI. È esposta così la parte sostanziale del lavoro del comm. Rosmini, che abbiamo riassunto con certa larghezza perchè nella semplicità castigata della frase, spesso integralmente da noi riprodotta, esso coglie, in modo completo. lo stato anomalo degl'impiegati italiani ed i problemi che si connettono al loro migliore ordinamento. Questo è dunque un lodevole ed apprezzabile contributo agli studi troppo negletti sulla importante materia e meriterebbe perciò d'essere largamente conosciuto da coloro che si occupano della disciplina degli ordinamenti degl'impiegati, tanto più che, in questo scritto, molte buone osservazioni sono il frutto di lunga esperienza e profonda conoscenza della materia, di cui l'A. tratta con una sicurezza e precisione che sono i pregi caratteristici della monografia, e garanzia rara per coloro che intendono consultarla.

Due argomenti, nel lavoro, ci sembrano meritevoli di maggiore considerazione: quello sulla nocevolissima mobilità dei regolamenti per la carriera degl'impiegati e sul mezzo più spedito proposto dall'A. per porvi rimedio: l'altro, riguardante le promozioni di grado.

a) Nei Governi parlamentari fu già da altri osservato che l'unica base veramente stabile è la burocrazia. I Gabinetti mutano e si succedono rapidamente, e la sollecita vicenda dei mutamenti contrasta ad essi ogni ordinato ed efficace impulso direttivo nella cosa pubblica. Il Parlamento in Italia si divide, più che in partiti, in gruppi politici mobilissimi e la figura armonica della rappresentanza sbiadisce tra mezzo la vivacità delle lotte che troppo sovente sollecitano la caduta dei Gabinetti, non il trionfo delle idee po-

litiche a base dei bisogni e degl'interessi nazionali. La burocrazia invece, elemento conservatore per eccellenza, carattere specifico che forma il suo precipuo merito, fa del suo meglio per riguardare e riparare gli ordinamenti dalla mobilità dei partiti politici ed attua e sviluppa le svariate e larghe funzioni governative con lavoro assiduo e costante, estranea com'è, o come dovrebbe essere, alle vicende parlamentari. Avendo dunque essa una funzione stabile, uniforme, permanente, è assai difficile intendere quale ragione d'interesse pubblico possa ragionevolmente giustificare i mutamenti cui vengono sottoposti il suo stato e la sua compagine. Il succedersi dei regolamenti organici, i troppo rapidi mutamenti, la disordinano, anzi la disorganizzano e snaturano il carattere specifico della sua funzione, perchè gl'impiegati che non han certezza del loro stato giuridico non possono mai aver quella corrispondente coscienza degli obblighi e dei diritti loro, quando lo sviluppo psichico di essa è trattenuto dalla vicenda mutevole e disordinata dei rapporti, ora creati, ora messi nel nulla artificialmente; e questa mancanza di maturata coscienza turba certamente la loro attività e rende meno armonico ed efficace il loro lavoro, con indiscutibile danno dei pubblici e dei privati interessi.

Queste ragioni dovrebbero da sole bastare a far prendere in maggiore considerazione il loro stato, ed a convincere il Governo ed il Parlamento che grandi vantaggi potrebbe trarre il funzionamento dei pubblici uffici dalla sollecita attuazione d'una legge sullo stato degl'impiegati (1). Ma ove non è ordine nè armonia giuridica, non può esistere giustizia, e, praticamente, il comm. Rosmini ha dimostrato, con mirabile sintesi, quanta sia ingiusta la condizione fatta agl'impiegati in Italia, e come nei regolamenti che vertiginosamente si succedono e si contradicono, spesso l'interesse generale è posposto al particolare. Conseguenze queste della mancanza, troppe volte invano lamentata, d'una legge ordinata a principî ponderati e riconosciuti buoni, pel retto ed organico funzionamento dei pubblici servizi.

Il lavoro di preparazione per la legge può dirsi oramai esaurito da più tempo col complesso degli studi fatti sui

(1) » Noi pensiamo, scriveva Romualdo Bonfadini, in un suo articolo — l'ultimo — (« La bufera politica » nella *Nuova Antologia* del 16 luglio, pag. 364) che una buona legge sull'emigrazione o sui tributi locali o *sullo stato degl'impiegati* giovi politicamente assai ecc. »; e l'onorevole Nasi nel suo discorso pronunziato nella sede della Società degl'impiegati, in luglio, intrattenendosi lungamente sulla questione degl'impiegati, dimostrava l'utilità, la necessità d'una riforma dell'ordinamento degli organici e d'una legge sullo stato degl'impiegati.

progetti che per vicende parlamentari non poterono tradursi in legge. Ma le circostanze che ostacolarono la promulgazione di essa non scemano l'importanza degli studi fatti, che potrebbero almeno servire, per rompere gli ulteriori indugi, alla formazione d'un regolamento generale sullo stato degl'impiegati. Di questo avviso è precisamente il Rosmini, e per questo espediente si avrebbero due ottimi risultati pratici: l'uno, di sistemare, se non per legge, almeno per regolamento, lo stato degl'impiegati di tutte le amministrazioni, rendendo meno facile le consuete e non sempre prudenti riforme, e meno precaria la condizione degl'impiegati stessi; l'altro, di provare con l'esperienza, quàli potrebbero essere le norme da riformare, quali da aggiungere, perchè poi il regolamento, in tutto integrato dai frutti degli studi e dell'esperienza, possa far sicuro e spedito passaggio in legge.

Nessuna difficoltà potrebbe impedire l'attuazione di questo consiglio pratico: basterebbe che ad una Commissione, composta di uomini periti nella materia, si desse incarico di coordinare le disposizioni dei regolamenti già in vigore, togliendo altresì dal progetto definitivo sullo stato degl'impiegati le norme più attuabili o che si trovano comuni nei regolamenti delle varie amministrazioni e che la esperienza dimostrò rispondenti al buon funzionamento del servizio ed agl'interessi degl'impiegati.

I contatti, le rispondenze tra le norme dei vari regolamenti speciali non sono pochi, ed il divario, quand'anche esista, è più accidentale ch'essenziale.

Il consiglio del comm. Rosmini potrebbe quindi seguirsi facilmente e con assai utili risultati.

b) Attento esame merita l'argomento delle promozioni di grado, perchè a misura che si accede ai gradi superiori la funzione dell'impiegato addiviene più delicata, più larga e difficoltosa, sì che le norme che disciplinano tali promozioni, occorre siano più ponderate e rigorose. È in questa materia invece che gl'interessi degl'impiegati sogliono più essere compromessi dall'instabilità di concetti e di criteri dei nostri regolamenti, per modo che, mentre il funzionamento dei pubblici servizi viene a risentirne dannose conseguenze, le legittime aspettative degl'impiegati sono spesso travolte nel vertiginoso succedersi delle modificazioni regolamentari, obbiettivamente inspiegabili.

Anche qui non sarebbe difficile trovare un sistema di ordinamento comune, nel concetto fondamentale, tanto ai progetti che dal 1870 in poi si succedettero, quanto ai regolamenti vigenti nelle varie amministrazioni. Esistono, come vedremo subito, termini d'identità, ma essi sfuggono

dinanzi la frequenza delle deroghe e dei mutamenti. L'esame dei regolamenti organici su tal riguardo, porta, infatti, a questi risultati: che, nelle promozioni di grado inferiore a capo Divisione o equivalente, in sostanza, si adottano i tre sistemi: dell'anzianità, dell'esame di concorso o d'idoneità, del merito. Però essi vengono accettati in modo misto, nella maggior parte delle amministrazioni: così, presso il Ministero del tesoro, di agricoltura e commercio, della guerra, con modalità e in proporzioni arbitrariamente diverse, le promozioni vengono fatte una parte per esame di concorso, altra, per esame d'idoneità, ed in quest'ultimo caso i posti si conferiscono in ordine di anzianità: presso il Ministero dell'interno, una parte per merito, altra per esame d'idoneità; e metà per merito e metà per anzianità vengono fatte le promozioni al Ministero dell'istruzione pubblica. Si adotta invece l'esame solo d'idoneità presso i Ministeri della marina e di grazia e giustizia: di concorso presso quelli dei lavori pubblici e dell'estero; e avvertasi come in molte delle disposizioni male si designano e si comprendono le diversità fra esami di concorso e d'idoneità.

Sembra però prevalente il sistema misto delle promozioni fatte in parte per concorso, in parte per anzianità, perchè è da tener presente che anche in quelle amministrazioni ove ad una parte dei posti si accede per esame di idoneità, il conferimento viene poi fatto in ordine d'anzianità. Ed i regolamenti delle varie amministrazioni centrali in questa materia si sono approssimati, più che ai precedenti, al progetto per lo stato degl'impiegati del 1890, già approvato due volte in Senato, ed una volta dalla Camera dei deputati.

L'esperienza e gli studi hanno già dunque additata la norma costante da seguire in materia di promozioni, e sarebbe lodevole che si seguisse, e meglio, che venisse fissata in un regolamento che dovrebbe adottarsi per tutte le amministrazioni dipendenti dai diversi Ministeri, colle solennità e forme prescritte pei regolamenti generali, e quindi meno facilmente mutabili a beneplacito dei singoli ministri.

Circa le modalità da seguire nei diversi servizi speciali, pur adottando questa norma, non è qui il caso di parlare, perchè esse dovrebbero far parte dei regolamenti interni di ciascun Dicastero; ma se a noi fosse lecito esprimere qui un avviso, diremmo che nelle promozioni a base di questo sistema misto si dovrebbe dar più largo campo all'anzianità, pel resto dei posti disponibili ammettendo all'esame di concorso tutti gl'impiegati del grado inferiore, senza distinzione di classe, che già avessero delle buone note

caratteristiche; e la prova di concorso dovrebbe poi esser tale che da essa potesse indubbiamente emergere il merito distinto del funzionario al quale naturalmente dovrebbe essere assicurata una più spedita carriera.

In tal modo, base delle promozioni nelle varie amministrazioni sarebbe l'anzianità: ad eccezione, l'esame di concorso per merito distinto, dal quale il Governo, per ciascuna amministrazione, potrebbe trarre un nucleo d'impiegati più apprezzabili ed indicati per l'esercizio di speciali e determinate funzioni.

c) Noi vorremmo, in verità, che il problema dell'ordinamento dei pubblici impiegati venisse in miglior modo apprezzato e con più amore studiato in Italia, come lo fu già negli altri Stati; e brameremmo altresì che cadessero molti degli errori e dei pregiudizi che sogliono aversi intorno la burocrazia.

Di questi studi, ai quali non si dà tutta l'importanza che hanno, pochissimi si occupano con competenza e profitto, e fra costoro certamente è il Rosmini, che da lungo tempo, non ha creduto opera vana interessarsene, dimostrando in parecchi altri scritti oltre che in quello di che trattasi, con l'autorità degli studi, dell'esperienza e della carica che occupa, come l'argomento sia delicatissimo; ed il problema dei più urgenti a risolversi.

I molti invece che non vogliono o non sanno darsi esatta ragione del compito assegnato agl'impiegati negli Stati odierni, tratti più spesso dall'imperfezione dell'ordinamento, che da seria e serena conoscenza di cose, con vecchie frasi che si tramandano, senza oltre discuterle, da scrittore a scrittore, imprecano alla burocrazia, il gran polipo politico ed amministrativo, che troppo vuole, molto complica e nulla o poco e malamente rende. E Governo e Parlamento seguirono i molti, e più che ad ordinarla, attesero ad affligerla, come dice il Rosmini, con ogni imposizione, rendendone, da una parte, più gretti i compensi d'opera ed il trattamento (stipendio, indennità, assegni, pensione), da l'altra, con evidente contraddizione, allargandone ed aumentandone le attribuzioni ed il lavoro. Ma chi tiene a cuore gli ordinamenti civili, in uno Stato, non può non riguardare con occhio benigno quelli burocratici, poichè fu già più avanti avvertito che le funzioni governative non si attuano, nè si sviluppano senza la burocrazia, che quanto più è ordinata tanto meglio rende benefici risultati; ed in Italia, pur troppo presentemente è l'ordine che manca in questa, come in altre materie, sì che pei molti inconvenienti e pei danni che ne derivano, i lamenti moltiplicano con le critiche, fino a divenire qualche volta finanche ingiusti.

Su di ciò noi richiamiamo l'attenzione speciale di coloro che, in Italia, si occupano della cosa pubblica, i quali dovrebbero anche comprendere che fin quando lo stabile ordinamento della burocrazia non sarà compiuto, è finanche povero il profitto che può trarsi da buone leggi amministrative, perchè esse saranno svantaggiate nell'applicazione dall'imperfetto funzionamento degli ordini burocratici per modo che verranno applicate in fretta e malamente, così che il disordine cresce e propagandosi acquista nuove e diverse figure a detrimento degl'interessi generali.

A questi ed altri errori si uniscono i pregiudizi che rendono maggiormente invisa la burocrazia. Le s'imputa, tra l'altro, a colpa che il suo organismo tenda ad aumentare, e la parte democratica specialmente accomuna in quella colpa Governo e Parlamento.

Ma, a parte che l'aumento, ove esiste, è dovuto a ragioni d'ordine generale comuni a tutti gli Stati odierni, ragioni complesse che non possono trovar posto in una recensione; qui, in Italia, non è esatto affermare che gl'impiegati sono cresciuti. Infatti, dalla statistica dei ruoli organici al 1° luglio 1898, confrontati con quelli al 1° luglio 1891, pubblicata recentissimamente dalla Direzione generale di statistica (prospetti I-IV, pag. VI-XV) si desume che il personale dell'Amministrazione civile, compresi i Corpi armati delle diverse guardie, è diminuito, nel decennio, di 2,597 impiegati, mentre gli stipendi, rimasti in media nominalmente quasi identici (prospetto X, pag. XXIII) hanno subìto tutti gli aggravi e le ritenute che il Rosmini ricorda nella sua monografia, ed il lavoro, come fu avvertito, è andato sempre più aumentando. All'errore ed al pregiudizio rispondono dunque vittoriosamente le cifre.

Noi, concludendo, ripetiamo che la burocrazia vuole essere piuttosto disciplinata severamente con norme fisse, con leggi certe, equamente rispondenti ad una condizione economica decorosa degli impiegati, ai loro obblighi, ai loro diritti ed agl'interessi del paese, perchè non vadano perduti i benefici effetti ch'essa arreca alle pubbliche amministrazioni. Occorre altresì che le facoltà del potere esecutivo a tal riguardo siano circoscritte in confini più ragionevoli, per modo che lo stato giuridico degli impiegati, le loro nomine, le promozioni, le responsabilità, i loro titoli di riposo non vengano a variare col succedere dei partiti e degli uomini, e sopratutto sarebbe desiderabile che alla diffidenza per la loro capacità ed il loro zelo subentrasse nel pubblico quella necessaria fiducia verso l'opera loro, che solo un ordinato regolamento potrebbe e dovrebbe garantire.

Avv. Venturino Graziani.

Parte I - Consiglio di Stato (Sezione IV)

Indice delle decisioni per numero d'ordine.

N. B. Il primo nome è quello del *ricorrente*, l'altro, appresso la lineetta, è quello della parte controricorrente ovvero dell'Autorità, Corpo deliberante o Collegio il cui atto, provvedimento o deliberazione sia stato impugnato.

* L'asterisco significa che la decisione è stata citata in nota.

n. Significa che la decisione è corredata di annotazioni.

N. d'ordine	NOME DELLE PARTI	DATA della pubblicazione	PAGINA
108	Festa — Ministero della guerra.	3 marzo	86 n.
109	Zappulla — Congregazione di Carità di Noto.	3 »	208 *
110	Zoccola — Ministero delle Poste e Telegrafi.	3 »	183 *
111	Ricovero di Mendicità di Zarabbini di Ravenna — G. P. A. e Intendenza di finanza di Ravenna	3 »	184 *
112	Comune di Nocera Inferiore — Nicodemi . .	3 »	251 *
113	Comune di Nicosia — Ministero dell'Interno e Ardizione.	3 »	77
114	Società Cooperativa di Finale Emilia — Ministero dell'Interno, Prefetto di Modena e Fontana	3 »	208 *
115	Carbone ed altri — Comune, G. P. A. di Alessandria, Ditta Siemens Halshe di Berlino e Ministero dell'Interno	3 »	209 n.
116	Toffoletto — Comune di Maglie.	3 »	196
117	Ministero del Tesoro — G. P. A. di Chieti e Ospizio di Mendicità di Lanciano . . .	3 »	365 *
118	Ministero del Tesoro —Ospizio di Mendicità di Lanciano.	3 »	366 *
119	Barone — Ministero delle Finanze	10 »	121
120	Moscati — Prefetto di Aquila, Comune di Amatrice ed altri	10 »	101
121	Fabbriceria di S. Sepolcro in Milano — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Milano.	10 »	541 *
122	Cervio — Ministero della Guerra.	10 »	111 n.
123	Comune di Adria — Intendenza di finanza di Rovigo e G. P. A. d'ivi, Ministero del Tesoro — Comune di Adria	10 »	166 n.
124	Arciprete di Pellegrino Parmense — G. P. A. di Parma.	10 »	412 *
125	Foti — Prefetto di Messina e Comune di Tripi	10 »	124
126	Parroco di S. Arcangelo all'Arena in Napoli — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Napoli.	10 »	587 *
127	Preve — Giunta Comunale di Fossano e Brongnii	10 »	183 *
128	Motta — Comune di Curtatone e G. P. A. di Mantova	10 »	287 *
129	Carta in Balero — Prefetto di Cagliari e Serra.	10 »	245 n.
130	Comune di Cerreto Guidi — G. P. A. di Firenze e Comune di Vinci	17 »	295 n.
131	Sindaco di Alcamo — Barbanzolo e Monticciolo	17 »	208 *
132	Ministero del Tesoro — G. P. A. di Campobasso e Comune di S. Giuliano del Sannio . . .	17 »	208 *
133	Giambarini — Prefetto di Bergamo, Congregazione di Carità di Gazzanica e Congregazione di Desenzano	17 »	123
134	Borrelli — G. P. A. di Napoli e Comune di S. Giorgio a Cremano.	17 »	184 *

N. d'ordine	NOME DELLE PARTI	DATA della pubblicazione	PAGINA
302	Comune di Monterosso Almo — G. P. A. di Siracusa, Comune di Noto e Ospedale Civico di Trigono	16 giugno	565 *
303	Cocucci — Prefetto di Benevento e De Blasio.	23 »	494
304	Pigoli — Comune di Sesto Cermoniese . . .	23 »	365 n.
305	Congregazione di Carità di Sicli — Ministero dell'Interno ed altri	23 »	538 *
306	Ciocca — G. P. A. di Roma e Comune di Albano Laziale	23 »	400
307	Ballati — Comune di Pietraperzia e Bertini.	23 »	530
308	Ranzi — Ministero della guerra	23 »	364
309	Comune di Greve — G. P. A. di Firenze e Ospedale Rosa Libri in Greve.	23 »	527 *
310	Sbriccoli — Comune di Roma e Ministero della Pubblica Istruzione	23 »	311 n.
311	Comune di Visciano — Prefetto di Caserta e Pio Istituto di S. Spirito e Ospedali riuniti di Roma	23 »	583 *
312	Comune di Carunchio — Parroco di Carunchio e Ministero di Grazia e Giustizia. .	23 »	526 n.
313	Comune di Lonigo — G. P. A. di Vicenza .	23 »	578 *
314	Comune di Caprino Veronese — G. P. A. di Verona e Ministero del Tesoro	23 »	568 n.
315	Parroco e Fabbriceri di Postino — Congregazione di Dovera e Ministero dell'Interno.	23 »	592 *
316	Righi — Prefetto di Verona	23 »	310 n.
317	Comune di Lonigo — G. P. A. di Vicenza .	23 »	578 *
318	Tommasi ed altri — Commissione elettorale provinciale di Arezzo, Bennati ed altri. .	23 »	525 *
319	Castellano — G. P. A. di Potenza, Comune di Pomarico Cristalli ed altri	23 »	300 *
320	Comune di Bottrighe — G. P. A. di Rovigo e Intendenza di Finanza di Rovigo. . . .	30 »	359 *
321	Borri e Nanni — Ministero della Pubblica Istruzione, Consiglio Scolastico di Bologna e Comune di Gramaglione.	30 »	342 n.
322	Comune di Concordia e di S. Possivonio — Ministeri dei Lavori Pubblici e del Tesoro ed altri.	30 »	542
323	Ministero del Tesoro — G. P. A. di Venezia e Congregazione di Carità di Rovereto di Piave.	30 »	536
324	Società Orto-Agricola Romana — Comune di Roma	30 »	550 n.
325	Vanini — Comitato forestale di Cagliari, Comuni di Assemini, Santadi, e Capoterra.	30 »	527 *
326	Fratelli Fabbricotti — Corsi e Nicoli e Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio	30 »	359
327	Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio — Comitato forestale di Massa Carrara.	30 »	527 *
328	Martinetto — Prefetto di Alessandria e Testa.	30 »	538 n.

N. d'ordine	NOME DELLE PARTI	DATA della pubblicazione	PAGINA
413	Stefanoni — Presidente della IV Sezione del Consiglio di Stato e Ministero dell'Interno	25 agosto	523 *
414	De Leo Zagarella ed altri — Candido, Deputazione e Consiglio Provinciale di Reggio Calabria	25 »	414
415	Castellano — Ministero della Pubblica Istruzione, Presidente del 2° Educandato femminile di Napoli e Batacchi	25 »	427
416	Bassani ed altri — Ministero dei Lavori Pubblici	25 »	539 *
417	Bonollo — Ministero della Pubblica Istruzione	25 »	415
418	Pisani — Ministero dell'Interno, Corte dei Conti, Piranti ed altri	25 »	524 *
419	D'Orsi — G. P. A. di Caserta, Lucca ed altri	15 sett.	525 *
420	Ministero del Tesoro — G. P. A. di Udine. .	15 »	520 *
421	Satta-Branca — G. P. A. di Sassari e Massa	15 »	517 n.
422	Consiglio Ospitaliero di Verona — G. P. A. di Verona e Comune di Breonio	15 »	511
423	Ministero del Tesoro — G. P. A. di Venezia e Congregazione di Carità di Como . . .	15 »	523 *
424	Comune di Venosa — G. P. A. di Potenza, Marchi ed altri	15 »	481
425	Ministero del Tesoro — G. P. A di Perugia e Confraternita della Misericordia in Spoleto.	15 »	592 *
426	Guglielmo Francesco — G. P. A. e Comune di Catania.	15 »	406
427	Fratelli Galsano — Comune di Cava dei Tirreni	15 »	539 *
428	Di Stasio — Ministero di Grazia e Giustizia.	15 »	407
429	Mari — Prefetto di Palermo e Ministero delle Finanze.	15 »	413 n.
430	Consorzio idraulico di Donada — G. P. A. di Rovigo e Consorzio Bonif. Polesana . . .	15	539 *
431	Ministero del Tesoro — Congregazione di Carità di Manduria.	15 »	569 *
432	Donnorso — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Lusciano.	15 »	539 *
433	Comune di Rapalano — Comune di Roma e Ospedale di S. Spirito e Ospedali riuniti di Roma	15 »	523 *
434	Comune di Gubbio — Ospedali riuniti di Roma e Comune di Umbertide.	15 »	528 *
435	Confraternita del SS. Sacramento e Carità di Tolentino — Intendenza di Finanza di Macerata	15 »	569 *
436	Pasquali ed altri, G. P. A. di Pesaro Urbino	15 »	574 *
437	Costa — Ministero dell'Interno e Comune di Sozzone.	30 »	528 *
438	Tommasi — Commissione elettorale di Arezzo	30 »	585
439	Comune di Pergola — Ospedali riuniti di Roma e Prefetto di Pesaro Urbino.	30 »	583 *

2

N. d'ordine	NOME DELLE PARTI	DATA della pubblicazione	PAGINA
468	Gangi — Ministero dell'Interno e Comune di S. Caterina Villarmosa.	27 »	461
469	Capitolo della Chiesa Collegiata di Genzano di Roma — Ministero di Grazia e Giustizia e Comune di Genzano.	27 ott.	588
470	Romano — Del Grosso ed altri.	27 »	501
471	Carnevale — Ministero dell'Interno.	3 nov.	526 *
472	Lombri — Ministero delle Finanze e Comune di Santa Vittoria in Materano e Serni-gliano	3 »	524 *
473	Provincia di Parma — Ministero dell'Interno	3 »	536
474	Ministero del Tesoro — G. P. A. di Potenza e Ospizio di mendicità Raffaele Acerenza	3 »	528 *
475	Galliano — Prefetto di Cuneo e Congregazione di Carità di Roburento	3 »	529 *
476	Comune di Borgo a Mozzano — G. P. A. e Intendenza di Finanza di Lucca	3 »	548 *
477	Ministero del Tesoro — Comune di Stienta e G. P. A. di Rovigo	3 »	520 *
478	Corigliano — Prefetto di Reggio Calabria e Municipio di Villa S. Giovanni	10 »	524 *
479	Comune e Provincia di Lucca — Ministero della Pubblica Istruzione	10 »	539 *
480	Sbrocchi — Ministero della Pubblica Istruzione	10 »	450
481	Apa — Ministero della Guerra.	10 »	539 *
482	Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio — Comitato Forestale di Modena e Carlotti.	10 »	451
483	Cassa di Risparmio di Roma — Prefetto di Roma e Esattoria Comunale di Roma . .	10 »	539 *
484	Cassa di Risparmio di Roma — Esattoria Comunale di Roma	10 »	539 *
485	Municipio di Modena — Prefetto di Modena, Istituto di S. Spirito e Ospedali riuniti di Roma.	10 »	592 *
486	Comune di Quinzana — G. P. A. e Intendenza di Finanza di Verona.	10 »	591 n.
487	Comune di Palermo — Ministero dei Lavori Pubblici e Deputazione Prov. di Palermo.	10 »	468
488	Congregazione di Carità di Soane — G. P. A. e Intendenza di Finanza di Verona . . .	10 »	534
489	Rizzolo — Ministero di Grazia e Giustizia ed Economato dei benefizi vacanti in Venezia.	10 »	463
490	Brioschi — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Agrate Brianza. . .	17 »	588 *
491	Bossi ed altri — Ministero dell'Interno . . .	17 »	539 *
492	Ministero del Tesoro — G. P. A. e Comune di Arezzo.	17 »	539 *
493	Ministero del Tesoro — G. P. A. e Congregazione di Carità di Arezzo	17 »	539 *
494	Ministero del Tesoro — G. P. A. di Pesaro e Confraternita della Misericordia in Monteciccardo	17 »	573 *

N. d'ordine	NOME DELLE PARTI	DATA della pubblicazione	PAGINA
521	Allavena ed altri — Ministero di Grazia e Giustizia	1 dic.	573 n.
522	Comune di S. Quirico — Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Serra.	1 »	546
523	Comune di Terralba — Caro e G. P. A. di Cagliari.	1 »	539 *
524	Schiavo — Ministero delle Finanze.	1 »	510
525	Ministero Agricoltura, Industria e Commercio — Comitato Forestale di Massa Carrara, Gussoni ed altri.	1 »	571
526	Ministero del Tesoro — Comune di Cantalupo e Congregazione di Carità d'ivi	1 »	520 *
527	Nardelli ed altri — Regio Commissario di San Severo	1 »	518 n.
528	Comune di Oneglia — G. P. A. di Porto Maurizio e Comune di Castelvecchio.	1 »	503
529	Opera pia di S. Michele Arcangelo ai Corridori in Borgo — Ministero dell'Interno e Congregazione di Roma.	9 »	526 *
530	Bordonali ed altri — Comune di Noto e Spadaro	9 »	526 *
531	Comune di Tagliacozzo — Liberati e Ministero dell'Istruzione Pubblica	9 »	524 *
532	Ministero del Tesoro — G. P. A. di Verona e Comune di Ronco.	9 »	520 n.
533	Ministero del Tesoro — Comune di Ficulle	9 »	520 *
534	Ministero del Tesoro — G. P. A. di Rovigo e Comune di Pettorosso.	9 »	520 *
535	Ministero del Tesoro — Comune di Cappella de' Picenardi	9 »	520 *
536	Rosati — Comune di Cerveteri.	9 »	482
537	Ministero del Tesoro — G. P. A. di Bologna e Congregazione di Carità di Imola . . .	9 »	589 *
538	Ministero del Tesoro — Comune di Ficulle.	9 »	520 *
539	Comune di Spoleto — Ministero dell'Interno	9 »	462
540	Ministero del Tesoro — Comune di Pontecchio	9 »	592
541	Pugò — Ministero delle Finanze	»	530 n.
542	Comune di Montecatini — Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Massa	15 »	525 *
543	Prov. di Cosenza — Ministero della Pubblica Istruzione e Deputazione Provinciale di Catanzaro.	15 »	539 *
544	Marchiori direttore generale della Banca di Italia — Ministero del Tesoro.	15 »	451 n.
545	Società Italiana dei Telefoni ed applicazioni elettriche in Roma — Società Anonima Cooperativa Romana dei Telefoni	15 »	433 n.
546	Prov. di Campobasso — Ministero dell'Interno e Manicomio di S. Lazzaro in Reggio Emilia	15 »	584
547	Carnevale — Ministero dell'Interno.	22 »	563
548	Castellano ed altri — Cristalli ed altri, G. P. A. di Potenza e Comune di Pomarico. . . .	22 »	586

Indice alfabetico dei nomi delle parti.

Indice per articoli.

Leggi e Regolamenti sul Contenzioso Amministrativo, sul Consiglio di Stato, sulla Giustizia Amministrativa e sulla Corte dei Conti.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1889	2 giugno	6166	Legge sul Consiglio di Stato (*testo unico*)	40	203, 538.
»	id.	»	id.	41	154, 185, 265, 392, 538.
»	17 ottobre	6516	Regolamento per la procedura dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato.	1	198, 200, 266.
»	id.	»	id.	2	198, 199, 551.
»	id.	»	id.	3	266, 335.
»	id.	»	id.	5	185.
»	id.	»	id.	6	532.
»	id.	»	id.	13	185.
»	id.	»	id.	21	299.
»	id.	»	id.	22 e 23	104.
»	id.	»	id.	30	399, 405.
»	id.	»	id.	50	21.
»	id.	»	id.	51	522, 523.
»	id.	»	id.	60	183.
1890	1° maggio	6837	Legge sulla Giustizia amministrativa	—	86, 157, 158, 301, 548, 589.
»	id.	»	id.	1	59, 87, 92, 151, 187, 219, 252, 282, 283, 284, 366, 392, 393, 485.
»	id.	»	id.	2	87, 92, 187, 366, 406, 484, 485.
»	id.	»	id.	4	510.
»	id.	»	id.	5	99, 404.
»	id.	»	id.	9	229, 403, 404, 468.
»	id.	»	id.	11	403.
»	id.	»	id.	12	229, 230.
»	id.	»	id.	13	219.
»	id.	»	id.	14	151, 152, 354.
»	id.	»	id.	15	154, 354.
»	id.	»	id.	16	315, 353, 354, 358, 481.
»	id.	»	id.	17	416, 417.
»	id.	»	id.	19	31, 42, 151, 152, 251, 252, 283, 285, 329, 354, 417, 426, 427, 510.
1891	4 giugno	273	R. D. portante le sostituzioni dei regolamenti sulla Giustizia Amministrativa e per l'ordinamento degli uffici di se-		

Codici - Ordinamento giudiziario - Statuto del Regno - Magistratura - Notariato.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1865	6 dic.	2626	Legge sull'ordinamento giudiziario.	209	371.
»	id.	»	id.	210	367, 371.
1869	28 nov.	5378	Codice penale per l'esercito	293	231.
»	id.	»	id.	299 e 303	233.
»	id.	»	id.	320	232.
»	id.	»	id.	321	232, 233.
»	id.	»	id.	322	231.
»	id.	»	id.	545	235.
1872	22 dic.	1210	Regolamento sul servizio dei Tribunali militari .	—	231.
»	id.	»	id.	17	233.
»	id.	»	id.	18	233, 234, 236.
1875	23 dic.	2839	Legge che modifica l'ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865. .	—	371.
1879	23 nov.	5170	Regolamento per la esecuzione della legge sul notariato	26	422.
1882	31 ottobre	1062	Codice di commercio.	341	456.
»	id.	»	id.	715	340.
»	id.	»	id.	716	336.
1889	30 giugno	6133	Codice penale. . .	86, 102 e 103	395.
»	id.	»	id.	282	394.
1890	30 marzo	6702	Legge che dà facoltà al Governo di modificare la circoscrizione giudiziaria del Regno e migliorare gli stipendi della magistratura	—	190.
»	8 giugno	6878	Legge sull'ammissione e le promozioni nella magistratura	1, 15 e 16	407.
1893	15 agosto	521	R. D. portante la sostituzione dell'articolo 17 del regolamento organico sui Tribunali militari. . .	—	233.

Leggi e Regolamenti sulle Amministrazioni Comunali e Provinciali e sull'Elettorato.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1889	10 giugno	6107	Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale . .	80	280.
»	id.	»	id.	81	78, 558.
»	id.	»	id.	117	192.
1891	26 aprile	221	R. D. con cui si dispone per la delegazione ai Prefetti di alcune facoltà attribuite al Ministero dell'Interno, giusta l'articolo 90 della legge 30 dicembre 1888, n. 5865.	—	411.
1894	11 luglio	287	Legge concernente le operazioni elettorali politiche ed amministrative e sanzioni penali, nonchè la eleggibilità e tempo in cui restano in carica i consiglieri comunali e provinciali . . .	—	101.
1898	4 maggio	164	Legge comunale e provinciale (*testo unico*)	10	406, 411.
»	id.	»	id.	46 e 47	415.
»	id.	»	id.	59	585, 586.
»	id.	»	id.	73	100, 101.
»	id.	»	id.	85	414.
»	id.	»	id.	87	99, 119, 203, 513, 586.
»	id.	»	id.	112	61, 226, 291, 309, 310, 366, 405, 406, 482.
»	id.	»	id.	113	49, 514.
»	id.	»	id.	114	47, 49.
»	id.	»	id.	115	48.
»	id.	»	id.	120	64, 66, 67.
»	id.	»	id.	123	306, 307.
»	id.	»	id.	129	269, 270, 398, 399.
»	id.	»	id.	136	210.
»	id.	»	id.	146	195.
»	id.	»	id.	149	210, 295, 391, 401.
»	id.	»	id.	151	352, 356, 358.
»	id.	»	id.	160	273.
»	id.	»	id.	162	273, 274.
»	id.	»	id.	164	133, 559.

Impiegati civili e militari - Stipendi - Pensioni - Amministrazioni civili dello Stato.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1852	25 magg.	1376	Legge sullo stato degli ufficiali dell'armata di terra e di mare. . . .	55	146.
»	id.	»	id.	58	86.
1853	23 ottobre	1611	Regolamento concernente l'ordinamento della amministrazione centrale dello Stato.	26	188, 189.
1863	11 ottobre	1500	Legge sulle disponibilità, aspettative e congedi degl'impiegati civili dello Stato .	—	74, 263, 317.
»	id.	»	id.	3	318, 319.
»	id.	»	id.	5	303.
»	id.	»	id.	6	318; 319.
»	id.	»	id.	8	301, 302, 303.
»	id.	»	id.	10	303.
»	25 ottobre	1527	Regolamento per l'esecuzione della legge sulle disponibilità, sulle aspettative e sui congedi degl'impiegati civili dello Stato.	9 e 15	263.
»	id.	»	id.	22	304.
»	id.	»	id.	32	317.
»	id.	»	id.	36	318.
1864	14 aprile	1731	Legge sulle pensioni degl'impiegati civili.	—	408.
»	id.	»	id.	1	290. 291, 293, 409, 496, 563.
»	id.	»	id.	3	496, 563.
»	id.	»	id.	5	409, 410.
»	id.	»	id.	7	409.
»	id.	»	id.	12	410.
»	9 ottobre	1959	R. D. per la revoca delle temporanee destinazioni in servizio date agli impiegati in disponibilità . . .	2	301. 303.
1866	24 ottobre	3306	R. D. che approva il riordinamento degli uffici dell'Amministrazione centrale. . .	25	188, 189.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
			camento in aspettativa, in riforma e a riposo dei militari, e per la presentazione delle domande di liquidazione di pensione ed assegni.	7	365.
1890	6 luglio	7010	R. D. che approva l'ordinamento degl'impiegati dell'Amministrazione degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi. . .	179	10.
»	id.	»	id.	193 e 196	7.
»	id.	»	id.	198	7, 10.
»	id.	»	id.	199	7.
»	23 agosto	7104	R. D. portante alcune modificazioni ai ruoli organici del Ministero delle poste e dei telegrafi. .	—	5, 6.
»	id.	7119	R. D. che aggiunge 50 posti di scrivano nella pianta organica del personale dell'Amministrazione centrale delle poste e dei telegrafi	—	5, 6.
»	21 dic.	7321	Legge che regola il servizio e le attribuzioni per gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza. . . .	1 e 2	567.
»	id.	»	id.	12 e 13	563.
1891	2 ottobre	590	R. D. che aggiunge 50 posti di scrivano al ruolo organico dell'Amministrazione centrale del Ministero delle poste e dei telegrafi.	—	5, 6.
1891	3 dic.	660	Regolamento sul personale delle dogane.	—	22, 23, 25.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
			tolari degli uffici riuniti di registro e delle ipoteche e la ripartizione in classe	—	469.
1896	6 febb.	32	R. D. portante la sostituzione del regolamento per il personale degli uffici finanziari .	68	4.
»	23 febbr.	43	R. D. portante norme per le nomine e promozioni nel personale degli uffici esecutivi delle Imposte dirette	—	490, 492.
»	id.	»	id.	11	489.
1897	13 agosto	419	Regolamento per la carriera degli impiegati dell'Amministrazione centrale e provinciale del Ministero dell' Interno.	—	190.
»	id.	»	id.	19, 20 e 27	420.
»	id.	»	id.	29	205.
»	id.	»	id.	30	419, 420.
»	id.	»	id.	31	204, 206.
»	id.	»	id.	40	419, 420, 421.
»	id.	»	id.	42	419, 420.
»	29 agosto	512	Regolamento sul personale degli uffici finanziari e sull'ordinamento degli uffici direttivi.	—	469.
»	id.	»	id.	128	489, 490, 491.
»	id.	»	id.	275	16, 17.
»	id.	»	id.	281	488, 489, 490, 491, 492.
»	31 agosto	407	R. D. contenente il ruolo organico dell ordinamento del personale del Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti	—	190.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1898	6 marzo	59	Legge che regola l'avanzamento dei Corpi militari della R. Marina .	—	479.
»	id.	»	id.	38	478, 480.
»	4 sett.	444	Regolamento per la esecuzione della legge 6 marzo 1898, n. 59, sull'avanzamento nei Corpi militari della R. Marina .	1 12	478, 479, 480.

Lavori Pubblici — Espropriazione per causa di pubblica utilità Telefoni.

1865	20 marzo	2248 (All. F)	Legge sui lavori pubblici	—	125, 328, 433.
»	id.	»	id.	1	126.
»	id.	»	id.	13	469.
»	id.	»	id.	18 e 19	329.
»	id.	»	id.	22	196.
»	id.	»	id.	28	141.
»	id.	»	id.	43 e 44	547.
»	id.	»	id.	51 e 54	329.
»	id.	»	id.	84	329.
»	id.	»	id.	91	127.
»	id.	»	id.	122	257, 259, 260.
»	id.	»	id.	165	4.
»	id.	»	id.	166	2.
»	id.	»	id.	168 e 169	535.
»	id.	»	id.	378	196, 329, 535.
»	25 giugno	2359	Legge sull'espropriazione per causa di pubblica utilità	—	357.
»	id.	»	id.	2	126.
»	id.	»	id.	5	358.
»	id.	»	id.	9	125.
»	id.	»	id.	10	124, 125, 126, 127.
»	id.	»	id.	11	125.
»	id.	»	id.	12	125, 126.
»	id.	»	id.	16	276, 277,
»	id.	»	id.	17	193, 194.
»	id.	»	id.	19	191, 192, 194.
»	id.	»	id.	77 e 81	477.
»	id.	»	id.	84	125.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1867	11 febbr.	3598	R. D. che approva l'iscrizione delle acque del Regno e delle opere relative.	—	535.
1868	30 agosto	4613	Legge concernente la costruzione e sistemazione delle strade comunali	—	141, 142.
1877	20 giugno	3908	Legge cho approva il piano regolatore e di ampliamento della città di Genova . . .	—	477.
1879	18 dic.	5188	Legge che approva alcune modificazioni alla legge sulle espropriazioni per pubblica utilità del 25 giugno 1865, n. 2359.	—	127.
1884	10 agosto	2644	Legge concernente le derivazioni di acque pubbliche.	—	433.
1885	2 aprile	3095	R. D. che approva il testo unico della legge 16 luglio 1884, n. 2518, con le disposizioni del titolo IV, porti, spiaggie e fari, della preesistente 20 marzo 1865 sui lavori pubblici	13	387.
1889	14 luglio	6280	Legge che autorizza la spesa per la esecuzione delle nuove opere marittime e lacuali.	—	388, 389.
»	id.	»	id.	3	387.
1892	7 aprile	184	Legge sui telefoni .	1	442.
»	id.	»	id.	2	437, 439.
»	id.	»	id.	3	434 a 449.
»	id.	»	id.	5	433.
»	id.	»	id.	8	439, 444, 445.
»	id.	»	id.	9, 12 e 13	444, 445.
»	id.	»	id.	14 e 15	444.
»	id.	»	id.	17	439, 444.
»	id.	»	id.	18	439.
»	id.	»	id.	19	444, 445.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1892	7 aprile	184	Legge sui telefoni	24	439.
»	id.	»	id.	71	447.
»	16 giugno	288	Regolamento per l'esecuzione della legge 7 aprile 1892, n. 184, sull'esercizio dei telefoni.	5	434 a 446.
»	id.	»	id.	8, 11, 13, 14 e 15	439.
»	id.	»	id.	18	437.
»	id.	»	id.	33	443.
»	id.	»	id.	71	433, 435, 444.
»	id.	»	id.	116	436 a 448.
1893	30 marzo	173	Legge che modifica alcuni articoli della legge 20 marzo 1865 sulle opere pubbliche	—	257, 260.
»	6 agosto	468	Legge riguardante l'esecuzione dell'altra legge del 14 luglio 1889, n. 6280, per la costruzione di strade ordinarie, opere marittime e lacuali	—	387, 388, 389.
1894	19 luglio	338	Legge che sospende fino a nuovo provvedimento le disposizioni della legge 30 agosto 1868, numero 4613, salvo quelle degli articoli 5, 6, 7 e 11 sulle strade comunali obbligatorie	—	142.

Leggi e Regolamenti sulla Pubblica Istruzione e sui Maestri elementari.

1859	13 nov.	3725	Legge sulla pubblica istruzione . .	4	243, 244, 450.
»	id.	»	id.	42	171.
»	id.	»	id.	90	316.
»	id.	»	id.	317	162.

Istituzioni pubbliche di beneficenza.

Leggi e Regolamenti sulla Igiene e Sanità pubblica e sulla Pubblica Sicurezza.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1889	9 ottobre	6442	Regolamento per l'esecuzione della legge sulla tutela dell'igiene e sanità pubblica .	34	176.
»	id.	»	id.	39	253, 254.
»	id.	»	id.	44	164, 178.
»	id.	»	id.	48 e 51	138.
»	id.	»	id.	102	114.
»	8 nov.	6517	Regolamento per l'esecuzione della legge sulla pubblica sicurezza.	77 e 82	559.
1890	3 agosto	7045	Regolamento per la vigilanza igienica sugli alimenti, sulle bevande e sugli oggetti di uso domestico in esecuzione della legge 22 dicembre 1888, n. 5849.	7 a 13	114.
1897	22 luglio	334	Legge che modifica l'articolo 81 della legge sulla P. S. del 30 giugno 1889, num. 6144, sul servizio degli inabili al lavoro.	—	550.

Imposte — Tasse — Dazii — Finanze — Privative.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1867	31 genn.	3524	R. D. per l'applicazione dell'imposta sul valore locativo	—	321, 321, 324.
1868	26 luglio	4513	Legge per l'aumento delle contribuzioni dirette e pel loro riparto nel compartimento Liguro-Piemontese	8	129, 130, 132, 133, 134.
1869	9 sett.	2236 (Suppl.)	R. D. che approva i regolamenti per l'applicazione delle tasse di famiglia e sul bestiame nella provincia di Bologna	—	130.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1869	9 sett.	2236 (Suppl.)	R. D. che approva i regolamenti per l'applicazione delle tasse di famiglia e sul bestiame nella provincia di Bologna	31, 35 e 44	134.
1870	11 agosto	5784	Legge portante la approvazione di provvedimenti finanziari - (All. *O. Disposizioni relative ai Comuni*)	—	44, 133.
»	id.	»	id.	7	131, 134.
»	id.	»	id.	12	132, 134.
»	24 dicem.	6137	Regolamento per l'applicazione delle tasse comunali sulle rivendite ed esercizi, sulle vetture e sui domestici. .	—	132, 133.
»	id.	»	id.	1	44.
»	id.	»	id.	3	44, 325.
»	id.	»	id.	4 e 5	44.
»	id.	»	id	11 e 35	131, 134.
1871	20 aprile	192	Legge concernente la riscossione delle imposte dirette	—	34.
»	id.	»	id.	66 e 72	245.
1875	2 magg.	1043 (Suppl.)	R. D. col quale sono approvate alcune deliberazioni di Deputazioni provinciali relative all'applicazione delle tasse comunali di famiglia e sul bestiame . .	—	130.
1886	1° marzo	3682	Legge che riordina l'imposta fondiaria.	—	569.
»	id.	»	id.	48	570.
1889	24 febbr.	3239 (Suppl.)	R. D. portante modificazioni al regolamento per l'applicazione della tassa di famiglia nei Comuni della provincia di Bologna . . .	—	130.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1894	23 luglio	340	Legge che abroga gli articoli 50 e 52 della legge 1° marzo 1886, n. 3682, sull'ordinamento dell'imposta fondiaria e dà nuove disposizioni sulle sovrimposte comunali e provinciali.	1 e 2	156, 412.
»	id.	»	id.	3	156, 157, 158.
1895	6 genn.	4	Regolamento per la esecuzione della legge sulle privative dei sali e tabacchi	—	367.
»	id.	»	id.	78 e 80	370.
»	8 agosto	481	Legge sul consolidamento dei canoni daziari . .	7	503, 505, 506.
»	id.	486	Legge sui provvedimenti di finanza e di tesoro (All. Q - *che approva la convenzione stipulata dal Governo con la Banca d'Italia*).	2	262, 263.
1897	23 giugno	236	Legge sulla riscossione delle Imposte dirette (T. U.).	3	31, 32, 65, 66, 69.
»	id.	»	id.	12	66, 69.
»	id.	»	id.	13	70.
»	id.	»	id.	72	117.
»	id.	237	Regolamento per l'esecuzione delle leggi sulla riscossione delle imposte dirette .	6	67.
»	id.	»	id.	9 e 20	69.
1898	27 febbr.	84	Regolamento per la riscossione dei dazi di consumo.	24	506.
»	id.	»	id.	37	412.
»	id.	»	id.	122	505.
»	id.	»	id.	171	412.
»	id.	»	id.	180	504, 505.
»	id.	»	id.	191	505.
»	id.	»	id.	192	503, 504, 508.
»	id.	»	id.	206	505.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
			di beneficenza ad accettare lasciti e donazioni e ad acquistare beni stabili	—	385.
1896	26 luglio	361	Regolamento per l'esecuzione della legge 21 giugno 1896, n. 218.	3	493.
»	id.	»	id.	5	124.
1898	15 magg.	160 (Suppl,)	R. D. che erige in ente morale il legato Franchini in Napoli	—	200.

Fiere e Mercati - Agricoltura, Industria e Commercio - Miniere - Foreste.

1862	6 luglio	680	Legge per l'istituzione e l'ordinamento delle Camere di commercio ed arti . . .	—	338.
»	id.	»	id.	13	339.
1866	17 magg.	2933	Legge che regola la istituzione o il cambiamento in modo permanente delle fiere e dei mercati. . .	1	551, 557.
»	12 giugno	2967	Legge che permette la coltivazione del riso alle distanze dagli aggregati di abitazioni e sotto le condizioni prescritte da speciali regolamenti .	1	283.
»	id.	»	id.	2	283, 284.
»	id.	»	id.	3	283.
1877	20 giugno	3917	Legge forestale. .	—	56.
»	id.	»	id.	1	571.
»	id.	»	id.	4	57.
1878	10 febbr.	4293	Regolamento per l'esecuzione della legge forestale 20 giugno 1877 .	26	56, 57.
»	id.	»	id.	27	57.
1893	30 marzo	184	Legge concernente la Polizia delle		

Leggi diverse.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
			leggi sull'ordinamento del regio esercito . . .	2 e 4	235.
1898	14 luglio	525	Testo unico delle leggi sull'ordinamento del regio esercito	58	231, 235.
»	id.	»	id.	59	231, 234 e 235.

Indice per materie.

ENTI MORALI.

ERRORE MATERIALE.

Vedi *Giunta Prov. Amm.*, n. 2.

ESATTORE.

Vedi *Esattorie*.

ESAMI.

Vedi *Università*, n. 1.

ESATTORIE.

I — IGIENE PUBBLICA.

IMPIEGATI.

IMPIEGATI COMUNALI.

IMPIEGATI DOGANALI.

IMPIEGATI GOVERNATIVI.

IMPIEGATI PROVINCIALI.

IMPOSTE.

INABILI AL LAVORO.

Ministero delle Finanze.

Vedi *Impiegati governativi.*

Ministero di Grazia e Giustizia.

Vedi *Notaio, n. 1.*
» *Sequestri di temporalità, n. 1.*

Ministero della Guerra.

Vedi *Ufficiali dell'Esercito.*

Ministero dell'Interno.

Vedi *Impiegati governativi, n. 15.*

Ministero delle Poste e Telegrafi.

Vedi *Impiegati governativi, n. 2.*

Ministero dell'Istruzione Pubblica.

Vedi *Istruzione pubblica.*
» *Maestri elementari, n. 9.*
» *Scuole, n. 3.*

Ministero del Tesoro.

Vedi *Banco di Napoli, n. 1.*
» *Provvedimento definitivo, n. 1.*

Minorenni.

Vedi *Inabili al lavoro, n. 7.*

Monte di Pietà.

Motivazione.

Vedi *Decreto Reale, n. 3.*
» *Giunta provinciale amministrativa, n. 8.*
» *Ricorso alla IV Sezione.*
» *Segretari comunali.*

RICORSO ALLA IV SEZIONE.

Vedi *Comuni, n. 1.*
» *Consiglieri comunali, n. 1.*
» *Eccezione d'incompetenza, n. 2.*
» *Enti morali, n. 1.*
» *Esattorie, n. 8, 10.*
» *Giunta provinciale Amministrativa, n. 7.*
» *Impiegati comunali.*
» *Impiegati doganali, n. 2.*
» *Impiegati governativi, n. 7, 21.*
» *Imposte.*
» *Inabili al lavoro.*
» *Istituzioni di pubblica beneficenza, n. 1.*
» *Maestri.*

SEGRETARI COMUNALI.

UFFICIALI SANITARII.

Vedi *Medico condotto, n. 12.*

Parte II - Corte dei Conti

Indice dei nomi delle parti.

Indice per articoli.

Leggi e regolamenti sulla Corte dei Conti e sul Contenzioso amministrativo.

Codici - Ordinamento giudiziario.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1865	25 giugno	2366	Codice di procedura civile	41	68.
»	id.	»	id.	141	32, 33, 35.
»	id.	»	id.	470	37.
»	id.	»	id.	611	32, 33.
»	id.	»	id.	717	35.
»	6 dicem.	2626	Legge sull'ordinamento giudiziario.	276	51, 52.

Impiegati civili e militari - Stipendi - Pensioni.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1852	25 maggio	1376	Legge sullo stato degli ufficiali dell'armata di terra e di mare . . .	—	104.
1862	19 luglio	722	Legge che vieta il cumulo degl'impieghi retribuiti, delle pensioni, ed altri assegnamenti a carico dello Stato o di pubbliche Amministrazioni . . .	1	100, 103, 105.
»	id.	»	id.	7	101, 102, 104.
»	id.	»	id.	9	102.
1864	14 aprile	1731	Legge sulle pensioni degli impiegati civili. . . .	—	92, 96.
»	id.	»	id.	7	126, 127, 128.
»	id.	»	id.	10	122.
»	id.	»	id.	32	1.
»	id.	»	id.	39	121, 122.
»	id.	»	id.	41	127.
»	12 maggio	1777	R. D. contenente disposizioni pel servizio di liquidazione delle pensioni presso la Corte dei conti.	69	48.
1878	16 dicem.	4646	Legge che istituisce il Monte pensioni per i pubblici insegnanti delle scuole elementari	15	51.
»	id.	»	id.	45	50.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1881	17 ottobre	435	Legge che stabilisce una posizione di servizio ausiliario fra gli ufficiali del regio esercito	5	104.
»	id.	»	id.	7	104, 105.
1893	15 giugno	279	Legge che converte il debito vitalizio attuale e per le pensioni degl'impiegati civili e militari.	2	97.
»	id.	»	id.	10	31, 128.
»	id.	»	id.	20	50.
»	id.	»	id.	22	2.
»	id.	»	id.	24	50.
»	6 agosto	453	Legge che estende ad altri volontari le disposizioni contenute nella legge 28 giugno 1885, n. 3182 . .	—	29, 30, 91, 92, 94, 95, 96.
1894	30 dicem.	597	R. D. che approva il testo unico delle leggi sul Monte pensioni per gli insegnanti delle scuole pubbliche elementari	16	99.
1895	21 febbr.	70	R. D. che approva il testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari.	26	124, 127, 128.
»	id.	»	id.	33	122, 123.
»	id.	»	id.	37	28.
»	id.	»	id.	48	31, 128.
»	id.	»	id.	49	29, 30, 94, 95.
»	id.	»	id.	71	96.
»	id.	»	id.	83	97.
»	id.	»	id.	99	50.
»	id.	»	id.	109	97.
»	id.	»	id.	123	47, 49.
»	id.	»	id.	179	126.
»	id.	»	id.	183	1, 50.
»	id.	»	id.	185	2.
»	id.	»	id.	187	28.
»	id.	»	id.	194	99.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	Oggetto	Articolo	Pagina

Leggi e Regolamenti sulle Amministrazioni Comunali e Provinciali.

1865	20 marzo	2248 (all. *A*)	Legge comunale e provinciale . . .	237	115.
1889	10 febbr.	5921	id.	111	87.
»	id.	»	id.	155	64, 83.
»	id.	»	id.	159 e 160	87.
»	id.	»	id.	526	46, 65, 74, 81, 82, 83, 84, 120.
1890	6 luglio	7036	R. D. riguardante l'amministrazione e la contabilità dei Comuni e delle Provincie in armonia colle norme della legge e del Regolamento sulla amministrazione e contabilità dello Stato	—	115.
»	id.	»	id.	36	3.
»	id.	»	id.	40	116.
1898	4 maggio	164	Legge comunale e provinciale . . .	118	72.
»	id.	»	id.	129	55.
»	id.	»	id.	269	72.
»	id.	»	id.	280	81.

Imposte - Lotto.

1871	20 aprile	192	Legge concernente la riscossione delle imposte dirette	—	32, 35, 84.
»	id.	»	id.	5	85.
»	id.	»	id.	91	4, 5.
»	id.	»	id.	93	10, 11, 12, 78, 85, 115, 117.
1886	23 dicem.	4256	Regolamento per la esecuzione delle leggi sulla riscossione delle imposte dirette . . .	—	35.
1892	2 giugno	253	id.	5	13.
1895	10 genn.	5	Regolamento sul servizio dell'amministrazione del lotto	38 e 61	14.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
			Contabilità dello Stato.		
1884	17 febb.	2016	R. D. che approva il testo unico delle leggi sulla amministrazione e contabilità generale dello Stato	67	8, 17.
1885	4 maggio	3074	Regolamento per la esecuzione della legge sulla contabilità generale dello Stato . . .	221	110.
»	id.	»	id.	439	116.
			Leggi diverse.		
1868	15 nov.	4708	Regolamento per la esecuzione della legge 26 agosto 1868, n. 4548, per la riscossione delle pene pecuniarie, delle spese di giustizia nei giudizi contravvenzionali e di altri crediti gabellari.	13	110.
1888	16 febbr.	5292	Regolamento sulla istruzione elementare	136	98.

Indice per materie.

—

Parte III - Corte di Cassazione

Indice dei nomi delle parti.

Indice per articoli.

Leggi sulla Corte di Cassazione, sul Consiglio di Stato, sulla Corte dei conti, sulla Giustizia amministrativa, sul Contenzioso amministrativo e sui Conflitti di attribuzione.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1888	6 dicem.	5825	Legge che deferisce alla Corte di cassazione di Roma la cognizione di tutti gli affari penali del Regno.	—	34.
»	id.	»	id.	8	38.
1889	10 febbr.	5929	R. D. portante disposizioni per la attuazione della legge che deferisce alla Cassazione di Roma la cognizione di tutti gli affari penali del Regno. . . .	5	34, 36, 38.
»	2 giugno	6166	Legge sul Consiglio di Stato (testo unico)	—	111, 140.
»	id.	»	id.	24	60, 123, 126.
»	id.	»	id.	40	123, 142.
»	id.	»	id.	41	142.
»	17 ottob.	6516	Regolamento per la procedura dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato.	47	123.
»	id.	»	id.	52	143.
1890	1° maggio	6837	Legge sulla giustizia amministrativa	—	111.

Codici — Ordinamento giudiziario — Magistratura.

1865	25 giugno	2358	Codice Civile. . .	3 dis. pr. l.	38.
»	id.	»	id.	436	43, 45, 46, 106, 111, 142.
»	id.	»	id.	438	43. 45, 53, 106.
»	id.	»	id.	457 e 458	136.
»	id.	»	id.	849	36, 37.
»	id.	»	id.	850	36, 37, 38.
»	id.	2366	Codice di procedura civile . . .	—	140.
»	id.	»	id.	37	49.
»	id.	»	id.	72	90.
»	id.	»	id.	360	123, 152.
»	id.	»	id.	361	72, 123.
»	id.	»	id.	517	123.
»	id.	»	id.	523	79.
»	id.	»	id.	541	48.
»	id.	»	id.	547	33, 35, 36, 39.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1865	6 dic.	2626	Legge sull'ordinamento giudiziario.	268	138, 139, 141, 142, 144.
1875	28 nov.	2781	Legge relativa alla soppressione di alcune attribuzioni del Pubblico Ministero presso le Corti d'appello e i tribunali ed al riordinamento degli uffici del contenzioso finanziario	—	72.
1882	31 ottobre	1062	Codice di commercio.	713, 748 e 793	75.

Leggi e regolamenti sulle Amministrazioni comunali e provinciali e sull'elettorato politico ed amministrativo.

1882	24 sett.	999	Legge elettorale politica.	13	51, 52.
»	id.	»	id.	19	49, 50.
1889	10 febb.	5921	Legge comunale e provinciale . . .	29	29.
»	id.	»	id.	50	79, 80.
»	id.	»	id.	51	78, 79, 80.
»	id.	»	id.	53	80, 81.
»	id.	»	id.	133	52, 53, 55.
»	id.	»	id.	157	24, 25, 26, 27.
»	id.	»	id.	257	112, 113.
»	10 giugno	6107	Regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale . .	72	112, 113.
»	id.	»	id.	76	24, 25, 26, 27.
1890	6 luglio	7036	R. D. riguardante l'amministrazione e la contabilità dei Comuni e delle Provincie, in armonia colle norme della legge e del regolamento sull'Amministrazione e contabilità dello Stato.	38	156.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1879	29 luglio	5002	Legge che autorizza la costruzione di linee ferroviarie di complemento	—	69, 70, 71.
1881	10 marzo	124	R. D. che riforma il regolamento per la polizia stradale	9	68.
1884	10 agosto	2644	Legge concernente le derivazioni di acque pubbliche.	—	136.
1889	30 giugno	6183	Legge con la quale è convertito in legge il R. D. 25 dicembre 1887, n. 5162 *bis*, riguardante la concessione di ferrovie pubbliche e le sovvenzioni da accordarsi alle medesime . .	—	69, 70, 71.

Istituzioni pubbliche di beneficenza.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1889	19 nov.	6535	R. D. che stabilisce le norme pel mantenimento dei mendicanti, col concorso di alcuni enti contemplati dalla legge di pubblica sicurezza del 30 giugno 1889	—	145.
»	id.	»	id.	15	147.
»	id.	»	id.	16, 17, 18, 19, 22, 24	148.
»	id.	»	id.	25	146, 147, 148, 149.
»	id.	»	id.	26	61, 62, 147, 149.
1890	17 luglio	6972	Legge sulle pubbliche istituzioni di beneficenza. . .	—	130.
»	id.	»	id.	1	125.
»	id.	»	id.	54	123, 126, 127.
»	id.	»	id.	59	122, 123, 125, 126.
»	id.	»	id.	62, 67	65.
»				e 70	
»	id.	»	id.	81	124.

Imposte.

Contabilità di Stato.

Sanità pubblica — Pubblica sicurezza.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina

Marina mercantile — Pesca.

1877	24 ottobre	4146	Codice per la marina mercantile.	150	99.
»	id.	»	id.	158	101.
»	id.	»	id.	159	99.
»	id.	»	id.	400	99, 102.
1879	20 nov.	5166	Regolamento per l'esecuzione del Codice per la marina mercantile.	757	101.
»	id.	»	id.	808	102.
1882	13 nov.	1090	Regolamento per la esecuzione della legge sulla pesca marittima. . . .	3	100.
1884	15 maggio	2503	R. D concernente disposizioni sui diritti privati di pesca.	—	98, 99, 100, 101, 102, 104, 106, 107, 108, 110.
1896	23 luglio	318	Legge portante provvedimenti per la marina mercantile . . .	12	97.

Leggi diverse.

1859	13 nov.	3725	Legge sulla pubblica istruzione.	—	129.
1866	7 luglio	3036	R. D. per la soppressione degli ordini e delle corporazioni religiose	20	140.
1893	6 agosto	453	Legge che estende ad altri volontari le disposizioni contenute nella legge 28 giugno 1885, n. 3182 . .	—	20.
»	id.	»	id.	1	21.
1895	8 agosto	486	Legge sui provvedimenti di finanza e di tesoro	—	156, 158.
			(All. *T*).	11	157, 159.

Indice per materie.

B — BANCO DI NAPOLI.

BANCO DI SICILIA.

BENI DEMANIALI.

BURGENSI.

C — CAUZIONE.

COMMESSI.

COMMISSIONE D'IMPOSTE.

COMMISSIONE ELETTORALE.

COMMISSARIO RIPARTITORE.

COMPETENZA GIUDIZIARIA e COMPETENZA AMMINISTRATIVA.

E — Eccesso di potere.

Elezioni.

Parte IV - Monografie

INDICE GENERALE.

Indici.